أصول القانون الدولى

دكتور
محمد السعيد الدقاق
أستاذ القانون الدولى
وكيل كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
المحامى لدى محكمة النقض

١٩٨٦

دار المطبوعات الجامعية
أمام كلية الحقوق - اسكندرية

أصول القانون الدولي

دكتور
محمد السعيد الدقاق
أستاذ القانون الدولي
وكيل كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
المحامي لدى محكمة النقض

١٩٨٦

دار المطبوعات الجامعية
أمام كلية الحقوق - اسكندرية

الى دوناتيلا ...

والى عمر ...

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

إِنَّا فَتَحْنَا لَكَ فَتْحًا مُبِينًا ﴿١﴾ لِيَغْفِرَ لَكَ اللَّهُ مَا تَقَدَّمَ مِنْ ذَنْبِكَ وَمَا تَأَخَّرَ وَيُتِمَّ نِعْمَتَهُ عَلَيْكَ وَيَهْدِيَكَ صِرَاطًا مُسْتَقِيمًا ﴿٢﴾ وَيَنْصُرَكَ اللَّهُ نَصْرًا عَزِيزًا ﴿٣﴾

صَدَقَ اللَّهُ العَظِيمُ

فصل تمهيدي

المجتمع الدولي ونظامه القانوني

المقصود باصطلاح المجتمع الدولي:

حينما نطلق وصف « دولي » على أمر من الأمور فمعنى ذلك أنه يتجاوز الاطار الاجتماعي أو السياسي لدولة معينة. فإذا ما أطلقنا هذا الوصف على مجتمع فإنه يمكن أن يفهم على أحد معنيين:

أولهما: على معنى المجتمع العالمي Société Universelle . فالأفراد الذين يكونون شعوب الدول المختلفة لا يعيشون في عزلة بعضهم عن البعص الآخر، وإنما يعيشون في « مجتمع متشابك العلاقات المادية والروحية. وهنا تبدو التجمعات البشرية كما لو كانت مجتمعاً انسانياً واحداً.

وثانيهما: وهو الذي تعنيه دراستنا في هذا المؤلف هو ذلك الذي يعتد بالإنتماء السياسي لكل شعب من هذه الشعوب، أي انتمائه الى دولة معينة. فكل مجموعة من الأفراد إذا أضيف لها عناصر معينة مادية أو قانونية كونت في مجموعها وحدات تسمى بالدول.

ولعلّ أهم ما يميز الدولة هو انها تعكس مجموعة من المصالح المتميزة والمستقلة عن تلك التي تعكسها الوحدات المتماثلة من ناحية، أو تلك التي تكون للأفراد الداخلين في تكوين شعبها منظوراً إليها فرادى أو مجتمعين، وهو تميز يحول دون اية تبعية للدولة لهذه أو هؤلاء.

والتميز الذي يندرج في المعنى الأول الذي ينظر فيه إلى علاقة الدولة بغيرها

من الدول الأخرى يطلق عليه اصطلاح الاستقلال بحيث يقال بأن الدولة « مستقلة » Indépendant في علاقاتها بغيرها من الدول . أما تميزها في علاقاتها بالأفراد الذين يدخلون في تكوين شعبها وما يتيحه لها ذلك من مركز السمو فإنه يطلق عليه وصف السيادة ، بمعنى أن الدولة تمثل أعلى مستوى من التنظيم القانوني داخل إطارها .

والمجتمع الدولي يرتبط وجوده بهذا النمط من التركيب السياسي للمجتمع العالمي القائم على تعدد الوحدات السياسية التي تمثل كل واحدة منها انتماء سياسياً معيناً لمجموعة من أفراد المجتمع البشري .

ونظرة متأملة لتركيب المجتمع الدولي تفصح لنا عن مدى التعقيد الذي يأتي عليه . تعقيد راجع تارة إلى أن الدول ليست وحدها ، ـ رغم أنها العنصر الرئيسي ـ الداخلة في تكوين المجتمع الدولي ، وإنما توجد كائنات أخرى لا يصدق عليها وصف الدولة وإن كانت تتميز هي الأخرى بأنها تتجاوز في تكوينها وفي ممارستها لنشاطها حدود دولة معينة .

وهو تعقيد راجع تارة أخرى إلى أنه يوجد في كل طائفة من طوائف الكائنات الداخلة في تركيب المجتمع الدولي تفاوت واضح في الوحدات المكونة لها يرجع لأسباب مختلفة نعرض لها فيما بعد .

المقصود باصطلاح القانون الدولي :

والقواعد القانونية التي تحكم المجتمع الدولي منظوراً إليه في أحد التصورين السابقين يطلق عليه اصطلاح « القانون الدولي » فهذا القانون يرتبط بالمجتمع الذي وجد فيه ، ويصبح بذلك وثيق الصلة بحقائق هذا المجتمع ويجد فيه تبرير وجوده وانعكاساً للواقع الاجتماعي السائد فيه . وهو بذلك يتميز أيضاً عن القوانين

الوطنية الخاصة بكل دولة من الدول الداخلة في تركيب المجتمع الدولي[١].

وتعريف القانون الدولي بأنه القانون (أو النظام القانوني) الذي يحكم المجتمع الدولي والعلاقات الدائرة فيه[٢] يوحي لنا ـ على بساطته ـ بالأفكار الآتية:

أولاً: أن ربط نسب القانون الدولي بالمجتمع الذي يحكمه يجعل منه قانوناً متحركاً Dynamique وليس ثابتاً. لأنه يرتبط بمجتمع تسود فيه معطيات غير جامدة كما سبقت الاشارة إلى ذلك. فهو إذن محكوم بتطور هذه المعطيات ومحكوم عليه بها. إذ أن تقدير مدى صلاحية قواعده لحكم العلاقات التي تتم في إطار المجتمع الدولي يتم من خلال مدى مسايرتها لتطور المجتمع الدولي ذاته[٣]، في خلال فترة تاريخية معينة من مراحل تطوره[٤].

---

(١) أنظر في هذا

Monaco Riccardo, Manuale di diritto internazionale, UTET, Torino, 1971.

Quadri Rolando, le fondement du caractère obligatoire du droit international. R.C.A.D, 1952/I Tome 80, P 583 et s.

ولذات الفقيه

Diritto internazionale pubblico, priulla, Palermo, P. 1960, P. 21 e s.

(٢) أنظر تحديد المقصود بالعلاقات الدولية وما يدخل في إطارها الذي تعنيه هذه الدراسة وما يخرج منه.

محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات في القانون الدولي العام، قانون الأمم، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٩ وما بعدها.

(٣) أنظر في هذا Sereni الذي يقول:

«Ciascun ordinamento giuridico assume una fisionemia propria, che rispecchia quella della comunità di cui è l'espressione : un ordinamento, in fatti, non può funzienare qualora non si adegui alla particolare struttura della comunità che esso disciplina ed alle esigenze della comunità stessa che esso è distinato a saddisfare». Sereni, Diritto internazionale, Vol I, Milano, 1956, P.85.

(٤) ولعله المفيد الاشارة الى أن التسميات التي أطلقت على القانون الدولي: أولا بأنه قانون الأمم أو=

ثانياً: ان المفهوم الدقيق للقانون الدولي، والنطاق الذي تنطبق فيه قواعده لا يتحددان إلا من خلال ضبط العلاقة بين القانون الدولي من ناحية والقوانين الوطنية للدول الداخلة كعنصر أساسي من عناصر تكوين المجتمع الدولي من ناحية أخرى. مثل هذه العلاقة لا ينبغي أن تتحدد على ضوء أفكار محددة سلفاً a priori وإنما ينبغي أن تتحدد وفقاً لاعتبارات فاعلية قواعد كل من القانونين L'éffectivité التي تبين حدود كل منهما. فليس من المقبول مثلاً أن نقصر نطاق تطبيق القانون الدولي على العلاقات الخارجية للدول، أو أن نجعل العلاقات التي تدور بين الأشخاص الذين يخضعون لسيادة دولة ما حكراً على القواعد الوطنية. فالدراسة اللاحقة في هذا المؤلف تفصح عن عدم واقعية مثل هذه القوالب وما يقتضيه ذلك من ضرورة تحرير الفكر القانوني والتحليل العلمي من سيطرة التقيد بإطارها.

= الشعوب Law of nation - droit des gens ثم ما شاع بعد ذلك تسميته بالقانون الدولي International law – Droit international. كان يعني قيام ذلك القانون بحكم العلاقات التي كانت الدول تمثل الاطراف الاساسية فيها. اي أن التطور قد كشف عن امكان خضوع علاقات أخرى قد لا تكون الدول طرفا فيها لاحكام هذا القانون.

على أن ذلك لم يستتبع تغيير التسمية الشائعة التي اطلقت عليه. ولقد قيل في تبرير ذلك هو أن الاعتبارات العملية وعدم الرغبة في تغيير المصطلحات المستقرة هي الباعث على الابقاء على هذه التسمية.

Monaco, op. cit P. 5.

وانظر على وجه الخصوص في تطور تعريف القانون الدولي والمدارس المختلفة التي عنيت بوضعه:

محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ١٧ وما بعدها.

وانظر أيضاً: الغنيمي الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٣ وما بعدها وعلى وجه الخصوص ص ١٩.

ثالثاً: إذا كان القانون الدولي يحكم العلاقات التي تتم في إطار المجتمع الدولي، إلا أن هذه العلاقات لا تدور دائماً بين أطراف من ذات الطبيعة. فهناك من هذه الأطراف ما يدخل فيها بصفته كائناً ذا سيادة، أو أنه متمتع - على نحو ما - بنوع من السمو، بينما هنالك اطراف أخرى تدخل فيها متجردة من هذه الصفات.

وحينما تكون العلاقات دائرة بين أطراف من الطائفة الأولى، كانت القواعد التي تحكمها منتمية الى ما يسمى بالقانون الدولي العام. أما إذا كانت العلاقات دائرة بين أطراف من الطائفة الثانية، كانت القواعد التي تحكمها منتمية إلى ما يسمى بالقانون الدولي الخاص. ونشير الى أن موضوع الدراسة في هذا المؤلف يتمثل في القواعد التي تنتمي إلى القانون الدولي العام.

رابعاً: إن تكوين المجتمع الدولي من وحدات سياسية بعضها يطلق عليه وصف دولة والبعض الآخر لا يندرج تحت هذا الوصف «كالمنتظمات الدولية مثلاً»، وتمتع كل واحدة منها بنظام قانوني خاص بها يعني أن هناك تعايشاً بين مجموع هذه النظم القانونية من ناحية، وبينها وبين النظام القانوني الدولي من ناحية أخرى. وبعبارة أخرى أنه يوجد في إطار المجتمع الدولي تعدد في النظم القانونية التي يمكن أن يوجد بينها وبين بعضها نوع من التأثير المتبادل.

ولا يثير الأمر صعوبة ما حينما نعنى بدراسة أحد النظم القانونية الوطنية مثلاً. فلو أردنا أن ندرس النظام الدستوري المصري أو اللبناني أو الانجليزي، فإننا لن ندرسه إلا من وجهة نظر النظام القانوني الخاص بإحدى هذه الدول المذكورة وحدها، وعلى ضوء المبادىء والأفكار السائدة فيه. على أن الوضع يصبح مختلفاً تماماً حينما ندرس هذه الأنظمة القانونية في علاقاتها بعضها بالبعض الآخر في إطار المجتمع الدولي. أي حينما تفلت هذه الدراسة عن الحدود الوطنية الخاصة بكل دولة، إذ حينئذٍ لا يمكن أن نأخذ في الاعتبار نظاماً بعينه دون

آخر، بل لا بد أن ننظر إليها مجتمعة. ولعل ذلك ما يؤدي إلى ميلاد طائفة من المبادىء والقواعد القانونية التي لا تكون خاصة بنظام قانوني بعينه وانما تمثل قاسماً مشتركاً بينها جميعاً، وبحيث لا يمكن نسبتها إلى واحد منها بالذات وإنما تنتسب إلى نظام قانوني آخر ينتظمها جميعاً ويسري عليها كلها هو النظام القانوني الدولي[1].

خامساً: انه نظراً لأسلوب تكوين النظام القانوني الذي يحكم المجتمع الدولي، والمهام التي أنيط به الاضطلاع بها فإنه من الطبيعي أن تكون له خصائص متميزة عن النظم القانونية الخاصة بالوحدات الداخلة في تكوين ذلك المجتمع.

فالمجتمع الدولي ليس مجرد مجتمع تتجاور فيه الوحدات الداخلة في تكوينه، وإنما تتعايش فيه، بكل ما يعنيه ذلك التعايش من تشابك العلاقات المتوافقة أو المتعارضة، وبكل ما تفرزه من تعاون أو تناقض، وبكل ما يقتضيه هذا وذاك من ضرورة وجود نظام قانوني يحكم ذلك كله. ومن هنا تبرز **الطبيعة الأصيلة** originaire للنظام القانوني الدولي. فهو ليس تكراراً للنظم القانونية الخاصة بالوحدات الداخلة في تكوينه، وإنما هو نظام قانوني أصيل ومتميز اقتضت وجوده ضرورة تنظيم المجتمع الدولي.

تطور المجتمع الدولي ومدى تأثيره على القانون الدولي:

سبقت الاشارة إلى أن القانون الدولي ـ باعتباره نتاجاً لكائن اجتماعي حي

---

(١) قرب إلى هذا:

Monaco, op, cit p. 11

وقارن:

Ziccardi, Diritto internazionale odierno, Milano, Giffrè, 1964 p. 49.

ولذات الفقيه

les caractères de l'ordre juridique internationl , RCADI, 1958/III,p. 329 et 55.

ونشط هو المجتمع الدولي ـ ليس بالقانون الجامد، وإنما هو محكوم عليه بل ومطالب أيضاً بأن يتطور، شأنه في ذلك شأن أي ظاهرة اجتماعية، متمشياً في هذا مع تطور المجتمع الذي نشأ فيه.

على أن النظر إلى المصادر الرئيسية الشكلية للقانون الدولي نجد أنه لا تتمتع ـ حتى الآن ـ بالمرونة الكافية لمتابعة هذا التطور، كما أن الأفكار الرئيسية التي يقوم عليها بناء النظام القانوني الدولي قد بدأت متأخرة كثيراً عن بعض مظاهر التطور الواضح والحاسم الذي لحق بالمجتمع الدولي.

ولعلّ تخلف القانون الدولي عن مواكبة هذا التطور راجع إلى تعدد العوامل التي دفعت إلى التطور وسرعة تأثيرها على المجتمع الدولي في كافة جوانبه السياسية والإقتصادية والإجتماعية والإنسانية.

وفي اكتفائنا باستعراض أهم عوامل تطور المجتمع الدولي نذكر أن اتساع نطاق العضوية فيه قد طرح على ساحته العديد من الظواهر الجديدة التي لم يكن للعلاقات الدولية عهد بها من قبل. ففي خلال الربع الأخير من هذا القرن تضاعف عدد أعضاء المجتمع الدولي، الأمر الذي أدى إلى زيادة رقعة نسيج العلاقات الدولية كما أدى إلى تشابكها بل وتعقيدها. ولم تكن هذه الزيادة زيادة عددية فحسب، وإنما نجم عنها آثار انعكست على طبيعة العلاقات الدولية كما أثرت على عوامل التوازن التي كانت سائدة من قبل بين أعضاء المجتمع الدولي[1].

صحيح أن عديداً من الدول التي تمتعت بمركز متميز في إطار المجتمع الدولي والعلاقات التي تدور في إطاره ظلت محتفظة بمكانتها حتى في ظل التطورات المعنية، إلا أنه ظهر إلى جانبها العديد من الدول الجديدة التي اصطلح على تسميتها في الفقه «بالدول حديثة الاستقلال»، لأنها حصلت على استقلالها بعد تصفية الظاهرة الاستعمارية غداة الحرب العالمية الثانية[1].

(١) أنظر في تأثير الدول الحديثة الاستقلال على تطور المجتمع الدولي وعلى القانون الدولي: =

والأهمية التي نعلقها على دخول الدول حديثة الاستقلال في عضوية المجتمع الدولي تبدو في أنها طرحت أمام الأعين والأذهان المشاكل الحقيقية والتناقضات الخطيرة التي يحياها ويعاني منها المجتمع الدولي المعاصر، والتي ينبغي على القانون الدولي ـ باعتباره النظام القانوني لهذا المجتمع ـ أن يواجهها ويضع لها الحلول إن عاجلاً أو آجلاً.

ولعل من أوضح مظاهر التناقض في العلاقات التي تدور بين أعضاء المجتمع الدولي هو أن هذه العلاقات تقوم على أساس فكرة المساواة فيما بين الدول. وهو مبدأ كان ـ وما يزال ـ يمثل الوجه «الرسمي» للعلاقات الدولية، أو إن شئنا هو القناع الذي يحلو للدول دائماً أن تضعه على وجهها في علاقاتها بالآخرين. على أن الواقع يعكس حقيقة تخالف فكرة المساواة تماماً. فهناك تفاوت واضح في مختلف المجالات بين الدول. هذا التفاوت لم يغب في أية مرحلة من مراحل تطور المجتمع الدولي. فلقد كان هناك دائماً دول قوية وأخرى أقل قوة، وكان هناك دائماً دول غنية وأخرى فقيرة... إلخ على أن ذلك التفاوت الواقعي قد اتخذ في المرحلة الحاضرة للمجتمع الدولي بعداً عميقاً بعد اتساع رقعته، وغياب سمة التجانس في تكوينه، والتباعد المخيف بين مستويات الدول المختلفة من حيث تمتعها بعناصر القوة.

المساواة في السيادة بين القانون والواقع:

حينما يقال بأن هناك مساواة بين الدول التي تدخل بعضها مع البعض الآخر في

= Abi-Saab Georges, The newly independent States and the rule of international law, harvard law journal, 1962, P 95 and f. Anand, Role of the new Asian-African Countries in the present legal order, AJIL, 1962 p.383 and f. Sereni, les nouveaux Etats et le droit international, RGDIP, 1968, p,305.

وانظر في تأثير الدول الافرو اسيوية على القانون الدولي العام Monaco, op. cit p.25.

علاقات معينة فإن ذلك يعني ـ من الناحية القانونية ـ أن إرادة هذه الدول هي التي توجه تصرفاتها ، بحيث لا يمكن أن يفرض عليها أمر ما دون أن تقبله بإرادة حرة واعية . فمبدأ المساواة فيما بين الدول يحول ـ من الناحية النظرية ـ أن تستخدم الوسائل القانونية ـ كالمعاهدات مثلاً ـ لاجبار دولة ما على الالتزام بما لا تقبله إرادتها الحرة ما لم يكن هناك سند قانوني لهذا الاجبار .

على أنه من الناحية الواقعية نجد أن الأمور لا تسير دائماً على ذلك النحو، فهناك فارق بين أن تريد دولة ما أن تتصرف على نحو ما تقتضيه مصالحها . وبين أن يتحقق لها ذلك بالفعل . فهي قد تصطدم في ذلك بالعديد من الصعوبات والعوائق الناجمة عن الضغوط التي تمارس عليها من جانب غيرها من الدول الأخرى .

ولعله من المشاهد عملاً هو أن الدول التي بيدها إمكانية ممارسة الضغوط قد تستخدم الوسائل القانونية ـ حفاظاً على قناع المساواة في السيادة ـ لاجبار الدول الأخرى ـ التي لا تملك من عناصر القوة ما تستطيع به مقاومة هذه الضغوط ـ على الانصياع إلى ما تريده[1] .

كل هذه المعطيات الواقعية تلقي بظلها على قواعد القانون الدولي التي تكرس

---

(١) وفي هذا يقول كل من تيري وكومباكو:

«Prenons, par exemple. le cas d'un pays pauvre mais disposant d'une ressource particulièrement puissante dont l'exploitation est convoitée par un puissant pays voisin; on pense bien qu'entre eux l'égalité juridique a peu de poids en fait; elle impose seulement à l'etat puissant de faire appel à la volonté de l'etat faible pour obtenir de lui, moyennant une pression... qu'il lui accorde volontairement, par un acte positif, l'explaitation de cette ressource dans les conditions les plus favorable»

Thierry H., Combacau J., Sur S., et Vallé ch.. Droit international public., Paris, Collection Univ. Nouvelle, 1975, p.18.

هذا المبدأ أو التي تعتبر نتيجة لإعماله، فمنطق المساواة لا يستقيم، ولا يمكن أن يمارس دوره الحمائي إلا إذا كنا بصدد أطراف متقاربة في عناصر القوة بحيث يقال بأن هناك إعمالاً حقيقياً لمبدأ سلطان الإرادة، وبحيث يتعذر أن يمارس أحد أطراف العلاقة القانونية ضغوطه على الأطراف الأخرى.

أما إذا اختل ذلك التوازن، عندئذ يصبح مبدأ سلطان الإرادة الناجم عن مبدأ المساواة في السيادة بمثابة شرك يأخذ بتلابيب الطرف الأضعف لصالح الطرف الأقوى. فمبدأ سلطان الإرادة وما يعنيه ذلك من ضرورة احترام الاتفاق المنبثق عن مبدأ أن الاتفاق ملزم Pacta sunt servanda الذي يمثل حجز الراوية في بناء النظام القانوني الدولي، وضرورة احترام مبدأ حسن النية في تنفيذ الالتزامات القانونية الذي يعد أساس كل نظام قانوني، تصبح جميعاً سيوفاً مسلطة على رقاب الدول التي دخلت في علاقة قانونية مع دولة أخرى مع وجودها في مركز واقعي أدنى. فالمبادىء السابقة ـ تقتضي من الدول أطراف الاتفاق تنفيذ ما جاء فيه لمجرد أنها قبلت «بإرادتها» هذه الالتزامات دون ما نظر إلى ما صادف التعبير عن هذه الإرادة من ضغوط ناجمة عن عدم تساوي أطراف الاتفاق في المراكز الواقعية.

ولعل هذه الحقيقة هي التي تفسر ـ إن لم تبرر ـ المسلك المتناقض للدول حديثة الاستقلال غداة حصولها على استقلالها من مبدأ المساواة في السيادة. فهي من ناحية تتمسك به تمسكاً يشوبه كثير من التطرف في مواجهة الدول الأخرى الأقدم عهداً بعضوية المجتمع الدولي. وهي تعلن أنها لن تقبل ـ بما تتمتع به من حق المساواة في السيادة ـ أي قاعدة قانونية تم إرساؤها أو أي مركز قانوني تم إنشاؤه قبل حصولها على الاستقلال لأنها لم تسهم بنشاط إرادي في هذا الشأن.

إلا أن هذه الدول تعود فتنكر ما سبق أن تحملت به من الالتزامات التي قبلتها لأنها لم تكن في مركز متساوٍ من الناحية الواقعية مع الأطراف الأخرى. فهي

بذلك تخرج عن المنطق « المجرد » لمبدأ المساواة، وهذا ما قد يعكس نوعاً من التناقض، إلاّ أنه ـ على أي حال ـ تناقض مبرر لأنه مما قد يثير التردد اعتماد قواعد تكرس المساواة بين غير المتساويين من الناحية الواقعية. فلكي يحمي القانون الطرف الأضعف في علاقة قانونية ما في مواجهة الطرف الأقوى ينبغي أن يكون صادراً عن سلطة أقوى من أطراف العلاقة جميعاً تدرأ طغيان طرف على آخر، وهذا ما لا يتحقق بالنسبة للقانون الدولي، لأن الدول ذات السيادة لا تعرف ولا تعترف ـ في المرحلة الراهنة من تطور المجتمع الدولي ـ بسلطة تعلو على سيادتها. وهنا قد يتحول القانون إلى أداة تلزم الطرف الأضعف دون الأقوى[1].

عناصر القوة في العلاقات الدولية وتأثيرها على القانون الدولي:

وإذا أردنا أن نعدد العناصر التي تدخل في تحديد وزن دولة ما وتسبب عدم المساواة الواقعية في علاقاتها بالآخرين لأمكن لنا أن نحرر قائمة طويلة. إلا أننا نعتقد أنها كلها تجتمع عند عنصرين رئيسيين: **أولهما** القوة العسكرية، **وثانيهما** القوة الاقتصادية. فكل واحد منهما يتيح لدولة ما مركزاً تستطيع من خلاله ممارسة ضغوط معينة تكفل بها فرض إرادتها على الآخرين في اطار العلاقات التي تدخل فيها.

فأما عن القوة العسكرية، فالأمر لا يحتاج إلى إيضاح كبير. فتاريخ العلاقات الدولية مليء بالأمثلة التي استعملت فيها دول معينة القوة أو هددت باستعمالها في سبيل فرض وجهة نظرها على الآخرين.

وليس الأمر قاصراً على علاقة الدولة المعنية بأعدائها، بل إن الضغوط ذات الطابع العسكري يمكن أن تمارس حتى في مواجهة الحلفاء، أليس التهديد بسحب

---

(١) تيري وكومباكو... المرجع السابق، ص ١٨ ـ ٢٠

الدعم العسكري الذي تقوم به دولة ما في مواجهة دولة أخرى نوعاً من أنواع الضغوط ؟ .

وعدم المساواة الفعلية قد يكون راجعاً إلى عوامل اقتصادية . ولعل الضغوط الناجمة عن عدم المساواة في هذا المجال تعد أكثر أنواع الضغوط شيوعاً في إطار العلاقات الدولية المعاصرة خاصة في علاقة الدول المتقدمة بالدول النامية .

وفي جميع صور عدم المساواة الواقعية قد نجد أن هناك آثاراً معينة تنتج في إطار العلاقات القانونية بين أطراف العلاقة غير المتساوين واقعياً . وبناء على ذلك يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن إرادة الطرف الأقوى هي التي يكتب لها الغلبة في النهاية في فرض قبول الطرف الآخر للتصرف القانوني وقبول ما ينجم عنه من آثار . وبعبارة أخرى ، فإن الطرف الأقوى يذلّل بعضاً من قواعد القانون الدولي الموجودة بالفعل ويصرفها إلى السبل الأكثر استجابة لمصالحه ، أو أن يوجه سلوك أشخاص القانون الدولي نحو خلق بعض القواعد القانونية التي تسير في ذات الاتجاه[١] . كل ذلك دفع انصار ذلك الاتجاه من الفقه إلى التساؤل : أليس القانون الدولي في نهاية الأمر في حقيقته تكريساً قانونياً للمراكز الواقعية القائمة على التفاوت في عناصر القوة بين أعضاء المجتمع الدولي ، حتى ولو لوح من الناحية النظرية براية المساواة القانونية فيما بين الدول؟[٢] .

(١) قرب في هذا العدد ما ذهب اليه الاستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد الذي يذهب الى ان « قاعدة القانون السارية في مجتمع معين لا يتصور الا ان تكون تعبيراً اما عن المصلحة المشتركة للجماعة بأسرها ، واما عن المصلحة المشتركة لفئة معينة من فئات الجماعة اذا ما قدر لهذه الفئة - خلال حقبة تاريخية معينة - التمتع بالقوة اللازمة لتغليب مصالحها المتميزة على المصالح المشتركة كسائر اعضاء الجماعة . ولا يشترط في رأينا - كما يقول الفقيه - خلافا للمدرسة الماركسية أن يكون مصدر قوة هذه الجماعة اقتصادياً ، وان كان هذا هو الغرض الغالب ، فمن الثابت تاريخياً ان مصدر القوة التي تتمتع بها بعض الفئات في جماعات معينة كان مصدراً معنويا بحتا » محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، ط ٣ ، مكتبة مكاوي بيروت ، ١٩٧٧ ، ص ٨٤ وما بعدها .

(٢) Thierry, Combacau, sur et (r) vallé, op. cit, pp 23 et ss.

وعلى الرغم من معقولية ذلك الاتجاه، وعلى الرغم من وجاهة المبررات التي دفعته إلى طرح ذلك التساؤل النابعة من المعطيات الواقعية التي يمكن أن نلمسها في المجتمع الدولي، إلا أننا نعتقد أن القانون الدولي ـ المعاصر على الأقل ـ يعد إنعكاساً لطبيعة العلاقات بين القوى الدولية الحالية، أو إن شئنا تسميتها بالكتل الدولية. فالتوازن القائم بين هذه القوى هو الذي يؤدي في حقيقة الأمر إلى التوصل للقواعد القانونية الدولية المنظمة للعلاقات فيما بينها.

مثل ذلك التوازن هو الذي يخفف من غلواء أثر الضغوط الناجمة عن عدم المساواة في المراكز الواقعية للدول المختلفة. فالواقع أن كل كتلة من هذه الكتل إن كانت تتمتع ببعض عناصر القوة في ميدان معين من الميادين، فإن الأمر لا يخلو من تفوق الكتلة الأخرى في ميدان آخر. الأمر الذي يؤدي بصورة أو بأخرى إلى تكافؤ في المراكز الواقعية، ومن ثم التوصل إلى حالة من التوازن في إطار العلاقات القانونية. ولعلَّ ذلك التوازن هو الذي يدفع في نظرنا إلى ظهور القواعد القانونية الدولية عامة التطبيق التي تلقى ترحيباً من كافة الكتل إما باعتبارها ترجمة لذلك التوازن، وإما باعتبارها قواعد «محايدة» إن صح لنا التعبير، أي تتعلق بأمور تهم كافة الدول أياً كان لونها، وبقطع النظر عن انتماءاتها.

أما حينما لا يتحقق هذا التلاقي، فإما أن يتعذر وجود القاعدة، وإما أن يكون هناك محل لظهور قواعد قانونية دولية «خاصة Particulière» تهم طائفة بعينها من الدول تربط بينها رابطة ما تجعل منها كياناً قائماً بذاته[1]. ومن ثم يتحدد النطاق الشخصي لتطبيق مثل هذه القاعدة بأعضاء هذه الطائفة.

---

(١) ويراعى أننا نتابع في مفهومنا لفكرة الاقليمية ما ذهب اليه استاذنا الدكتور طلعت الغنيمي من انها لا تعني فقط المدلول الجغرافي لهذا الاصطلاح اي وقوع الطائفة المعينة من الدول في اطار جغرافي معين، وانما تعني الجزئية اذا ما قورنت بالكل فأي مجموعة من الدول تشترك مع بعضها =

تأثير مبدأ المساواة القانونية على النظام القانوني الدولي:

ورغم مظاهر عدم المساواة الواقعية فيما بين الدول التي عرضنا لها فيما سبق، ورغم ما قد يورثه ذلك بصورة أو بأخرى من تأثير على عملية إرساء القانون الدولي، إلا أن المبدأ المعتمد في إطار العلاقات الدولية هو مبدأ المساواة القانونية بين الدول ذات السيادة. وهو مبدأ تم تكريسه بواسطة العديد من الوثائق الدولية وعلى رأسها ميثاق الأمم المتحدة. مثل ذلك المبدأ أثر تأثيراً واضحاً في بناء النظام القانوني الدولي في العملية الخلاقة لقواعده وأسلوب إرسائها من ناحية، وفي عملية تطبيق القاعدة القانونية الدولية من ناحية أخرى.

أولاً: تأثر عملية إرساء القاعدة الدولية بمبدأ المساواة في السيادة:

أهم أثر أحدثه اعتماد ذلك المبدأ في اطار العلاقات الدولية على عملية إرساء القواعد الدولية هو عدم تركز هذه العملية في يد سلطة عليا يناط بها سن القانون الدولي من ناحية، وفي غياب التدرج بين قواعد القانون الدولي من ناحية أخرى، بحيث أن قواعده تأتي ـ كمبدأ عام ـ على ذات الدرجة من القوة[1] كما أنه من المتصور تعدد النظم القانونية الدولية الخاصة في إطار النظام القانوني الدولي.

= برباط يجعل منها جزءاً متميزاً بالمقارنة الى اعضاء المجتمع الدولي ككل يصدق عليها اصطلاح الكيان الإقليمي:

أنظر

محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٣٦،

وانظر في تطبيق لهذه الفكرة في إطار التنظيم الدولي:

محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية ببيروت، ١٩٨٢، ص ٥٠ وما بعدها.

وقارن:

محمد حافظ غانم، محاضرات في المجتمعات الدولية الاقليمية، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٥٨ ص ١١١.

(٢) أنظر: تيري وكومباكو، المرجع السابق، ص ٣٦ وما بعدها.

١ ـ غياب السلطة العليا التشريعية في إطار العلاقات الدولية:

حينما نتحدث عن التشريع فإن الذهن ينصرف إلى تلك التصرفات الصادرة من جانب سلطة مختصة بذلك بقصد وضع قواعد عـامـة تحكـم سلـوك المخـاطبين بأحكامها، ويعني ذلك أن التشريع ـ في التصوير الغالب له ـ يعد عملاً سلطوياً autoritaire يمكن التفرقة فيه بين من يصدر القاعدة وبين من يخاطب بأحكامها[١]. على أن الأمر لا يعرض ـ كقاعدة عامة ـ على هذا النحو في إطار القانون الدولي. فهذا الأخير لا يعدو أن يكون ثمرة للإرادة الشارعة لأشخاصه، إرادة قد تبدو صريحة في حالة المعاهدات الدولية، أو ضمنية في حالة العرف على تفصيل نعرض له فيما تكن دراسته في هذا المصنف.

ولعل أهم ما ينجم عن هذا التصوير للعملية الخلاقة للقانون الدولي هو اختلاط دائرة واضعي القانوني بدائرة المخاطبين بأحكامه، على اختلاف في الفقه حول تحديد أساس الالتزام بالقاعدة الدولية وفق ما سبقت الإشارة إليه، فضلاً عن تأثير ذلك على عملية تطبيق القانون الدولي كما سيلي البيان.

٢ ـ غياب التدرج «الشكلي» بين القواعد القانونية الدولية:

وكثمرة طبيعية لغياب السلطة العليا التشريعية في إطار المجتمع الدولي فإنه لا توجد في القانون الدولي تفرقة بين قواعد أساسية وأخرى فرعية، أو قواعد أعلى من الأخرى تستند إلى معيار شكلي مفاده التدرج بين السلطات التي قامت بإرساء كل منها. فالتفرقة بين القواعد الآمرة والقواعد غير الآمرة في القانون الدولي تستند في رأينا إلى معايير موضوعية[٢] لا شأن لها بالتدرج الذي قد يوجد في

---

(١) Virally M. La pensée juridique, Paris, LGDJ, 1960, pp. 151 et s.

(٢) أنظر ما يرد ذكره في شأن مشروعية موضوع المعاهدات الدولية. وانظر بوجه خاص:

محمد السعيد الدقاق، سلطان ارادة الدول في ابرام المعاهدات الدولية بين الاطلاق والتقييد، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٧٧. وانظر ايضاً:

إطار النظم الوطنية بين التشريع واللائحة مثلاً الذي يستند - فيما يستند إليه - إلى درجة السلطة التي أصدرت أياً منها في مواجهة الأخرى.

٣ - تعدد الأنظمة القانونية الخاصة Particulier في إطار القانون الدولي:

من النتائج التي تنجم أيضاً عن غياب السلطة التشريعية المركزية في المجتمع الدولي، وارتباط مهمة وضع القاعدة القانونية بالإرادة الشارعة لأشخاص القانون الدولي وبصفة خاصة بإرادة الدول المتساوية في السيادة، فإن من الطبيعي أن نجد تعدداً كبيراً في النظم القانونية الخاصة بعلاقات محدودة النطاق إذا قيست بالمجتمع الدولي الشامل. وهي نظم قانونية توافرت إرادة المخاطبين بأحكامها على وضع قواعد تحكم العلاقات الدائرة في محيطهم فحسب. صحيح أن النظم الوطنية تعرف قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، وما ينجم عن ذلك من قيام العقد بتنظيم العلاقات بين أطرافه، الأمر الذي يوجد - بصورة أو بأخرى - نظاماً خاصاً بأطراف العلاقة التعاقدية، إلا أنه يبقى أن الإتفاق في القانون الدولي هو الوسيلة المثلى - في المرحلة الحالية لتطور القانون الدولي - لوضع القواعد الدولية، وهو وضع لا يبدو فيه دور العقد في ظل القانون الوطني بذات الحسم والوضوح[١].

والنتيجة الطبيعية أن أطراف الاتفاق في ظل القانون الدولي يستطيعون أن يرسوا - باتفاقهم - نظماً قانونية خاصة بهم Particulier، مثل النظم الاقليمية مثلاً (كالنظام القانوني الخاص بالجماعات الأوروبية، أو النظام القانوني الخاص بدول

= سليمان عبد المجيد، النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاهرة على الآلة الناسخة، ١٩٧٩.

(١) يقول تيري وكومباكو في هذا الصدد عن الاتفاقات في ظل القانون الدولي

«representent l'essantiel de l'activité normative et surtout, le petit nombre de sujets et leur individualisation, par rapport à l'infinité et l'indetermination des sujets de droit interne, exigent et permettent qu,on en fasse le tour...»

المرجع السابق، ص ٤١

الجامعة العربية . . . إلخ) لا تنطبق إلا في علاقة هؤلاء بعضهم ببعض وإن كانت تأتي ـ مع ذلك ـ في كنف النظام القانوني الدولي الشامل[1] .

ثانياً : تأثر عملية تطبيق القاعدة القانونية بمبدأ المساواة في السيادة :

هناك سمتان يتميز بهما القانون الدولي في مجال التطبيق منبثقتان عن مبدأ المساواة في السيادة الذي يهيمن على العلاقات الدولية . وهما سمتان تطرحان على بساط التساؤل مشكلة فاعلية هذا القانون . السمة الأولى تتمثل في غياب التمييز بين السلطة المختصة بالتشريع وتلك المختصة بالتطبيق . والسمة الثانية : غياب الرقابة على شرعية تطبيق القواعد الدولية أو ضعفها من ناحية أخرى[2] .

السمة الأولى : غياب التمييز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ :

سبقت الإشارة إلى أن أهم ما يميز النظام القانوني الدولي هو تطابق دائرة واضعي القانون مع دائرة المخاطبين بأحكامه . ومعنى ذلك أن من يناط بهم إرساء القاعدة القانونية هم أنفسهم المكلفون بتطبيقه . ولعلّ ذلك ما يخالف الأوضاع السائدة في معظم النظم القانونية الوطنية التي يمكن التمييز فيها ـ كقاعدة عامة ـ بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

صحيح أنه قد نجد في النظم الوطنية وفي إطار مبدأ سلطان الإرادة مثلاً قيام أطراف العقد بوضع تنظيم يحكم العلاقات فيما بينهم بحيث ينطبق عليهم ما يسمى بقانون العقد ، إلا أنه يبقى أن هؤلاء الأطراف لم يقوموا على أي نحو بوضع القواعد العامة المنظمة للعقود بوجه عام . فاتفاقهم على ابرام عقد معين لم يأتِ إلا تطبيقاً لتلك القواعد العامة التشريعية التي سبق وضعها من سلطة متميزة ، كما أن

---

(١) أنظر : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في دراسة قواعد القانون الدولي . منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص ٧٠ (ثانيا) وما بعدها

(٢) كومباكو وتبيري ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها .

إرادتهم في هذا الشأن محكومة بتلك القواعد وفي حدودها . أما في القانون الدولي فإن أطراف الاتفاق يقومون أيضاً بوضع « القانون » الذي يحكم العلاقة الخاصة فيما بينهم شأنهم في ذلك شأن أطراف الاتفاق في القانون الداخلي إلا أنهم لا يخضعون في هذا الشأن كقاعدة عامة ـ وعلى عكس أطراف الاتفاق في ظل القوانين الداخلية ـ إلى قواعد عامة تعلو على إرادتهم .

هذا الاختلاط بين الدائرتين المذكورتين يعكس آثاره بلا شك على عملية تطبيق القاعدة القانونية الدولية . فالأصل أن الدول إذ تصدر عن صفتها كسلطة تنفيذ ينبغي أن تتقيد بما أرسته باعتبارها سلطة خلاقة للقاعدة المعنية . على أن ما يحدث عملاً هو أنه قد يدعي البعض منهم أن تطبيق القاعدة على نحو معين لبس هو ما اتجهت إليه إرادتهم . ومن هنا يظهر الدور الهام الذي تلعبه عملية تفسير القاعدة الدولية . وهي عملية تتجاوز في أهميتها الدور المحدود الذي تلعبه في إطار النظم الوطنية . فبمقتضى ما يسمى « بالتفسير الرسمي Interprétation authentique » تستطيع الدول أن تتصرف في واقع الأمر بمقتضى إرادتها الشارعة بينما الأصل هو أن دور هذه الارادة ينتهي بمجرد إرساء القاعدة القانونية . ومن هنا فإنه من النادر أن تطبق القاعدة الدولية على نحو واحد بالنسبة لكافة المراكز القانونية التي تحكمها وإنما عادة ما يتم إعادة النظر في أسلوب تطبيقها وحدوده بالنظر إلى ظروف كل حالة على حدة . وعلى ذلك فإن عملية التفسير تقترب ـ في حقيقة أمرها ـ إلى حد كبير من عملية التشريع[1] . .

السمة الثانية : غياب الرقابة على شرعية تطبيق القاعدة الدولية :

يقصد بالرقابة على شرعية تطبيق القاعدة القانونية مراقبة مدى مطابقة السلوك للاقتضاء الذي تتطلبه هذه القاعدة . ولا يثير هذا الأمر صعوبة ما حينما تناط هذه

---

(١) تبيري وكومباكو، المرجع السابق، ص ٤٤

المهمة بجهاز أجنبي عن عمليتي إرساء القاعدة القانونية وتطبيقها . ولعل هذا هو الوضع الشائع في النظم القانونية الوطنية ، وفيها يتولى القاضي الرقابة على شرعية سلوك المخاطبين بأحكام القاعدة ، أي مدى مطابقته لما تقضي به .

مثل هذه الرقابة تعد من قبيل الأمور الاستثنائية في ظل القانون الدولي . والدراسة اللاحقة تفصح عن ندرة الحالات التي فيها مثل هذه الرقابة .

فالرقابة السابقة على شرعية السلوك توجد في إطار القانون الوطني ـ على قدرة هذه الحالات ـ في الأحوال التي تكون فيها سلطة ما مكلفة بأن يأتي سلوكها مطابقاً لقواعد القانون . من ذلك مثلاً رقابة دستورية بشرية القانون في فرنسا قبل التصديق عليه . مثل تلك الرقابة السابقة ، لا توجد اطلاقاً في اطار القانون الدولي . فسلوك الدول يمتع بقرينة مؤداها أنه مطابق لأحكام القانون الدولي . ولا يكون لصاحب المصلحة في الطعن بعدم مطابقة سلوكه لأحكام القانون سوى منازعة هذه الشرعية في مواجهته، أو في مواجهة جهاز يختص بالرقابة اللاحقة على سلوك الدول على نحو ما سنعرضه له فيما يلي .

أما الرقابة اللاحقة على تطبيق القاعدة القانونية وهي أكثر صور الرقابة شيوعاً في القوانين الوطنية فإنها لا توجد في القانون الدولي إلا في إطار محدود وبصورة غير مباشرة .

أ ـ فهي تتم في إطار محدود لأن تصرفات الدول لا تخضع ـ كقاعدة عامة ـ لرقابة الشرعية يمارسها جهاز محايد اللهم إلا إذا تم الاتفاق على ذلك مسبقاً[١] .

---

(١) من ذلك مثلا ما ينص عليه في بعض المعاهدات الدولية على نظام التفتيش على تصرفات الدول ومدى موافقتها لنصوص المعاهدات المعنية . ونلحظ هذا بوجه خاص في إطار المعاهدات التقنية ، ومعاهدات استخدامات القضاء الكوني ، ومعاهدات نزع السلاح النووي في اعماق البحار .

انظر : =

كذلك فإن الرقابة القضائية على مدى اتفاق تصرفات الدول مع قواعد القانون الدولي، اتفاقية كانت أم عرفية، لا تمارسها المحاكم الدولية ـ كقاعدة عامة ـ إلا بناء على إتفاق أطراف النزاع على الترافع إليها[1].

صحيح أنه ظهر العديد من الاتجاهات الفقهية التي تقيدت بصورة أو بأخرى ببعض الأحكام الصادرة من محكمة العدل الدولية تنبيء جميعها بإطلالة عهد يمكن فيه ممارسة رقابة الشرعية على تصرفات الدول، نتيجة للاعتراف المتزايد بوجود مصلحة عامة تتعلق بالمجتمع الدولي ككل يمكن الدفاع عنها ـ إلى جانب المصالح الخاصة للدول ـ عن طريق الدعوى إلا أنها اتجاهات ما زالت ـ رغم إيماننا العميق بضرورة الترحيب بها والشدّ من عضدها ـ تطرق أبواب القانون الدولي الوضعي[2].

ب ـ وهي تتم بصورة غير مباشرة لأنها لا تؤدي بالضرورة إلى الغاء تصرف الدولة المخالف للشرعية، اللهم إلا في إطار نظم قانونية محدودة ومتكاملة مثل النظام القانوني الخاص بالجماعات الأوروبية وكل ما يمكن ان ترتبه من آثار هي ـ

= Sur S. L'application du Droit international

ومقالة منشورة في المؤلف الجماعي بعنوان

Droit international public. op cit, p.218

(١) أنظر مؤلفنا في التنظيم الدولي، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٢، ص ٣٧٢ وما بعدها.

(٢) نتوافر في الوقت الحاضر على اجراء دراسة متعلقة بالمصلحة العامة للمجتمع الدولي التي يمكن حمايتها بموجب الدعوى ونرجو أن تظهر هذه الدراسة قريبا. ولكن نشير الى بعض الاتجاهات السائدة في هذا السبيل. أنظر على وجه الخصوص الآراء المعارضة للقضاة. تناكا، وجيسوب الملحقة بحكم محكمة العدل الدولية في قضية جنوب غرب افريقيا، المرحلة الثانية:

C.I.J Rec, 1966 p. 250 et s. (تناكا) P. 325 (جيسوب)

وانظر كذلك:

Tunkin, Droit international public, Problème theorique, Paris. Pedone, 1965 p.222.

كقاعدة عامة ـ تعويض المتضرر من التصرف عمّا لحق به من أضرار . إذ أنه نادراً ما يترتب على الحكم بعدم شرعية التصرف أن تسحب الدولة كافة الآثار المترتبة على تصرفها غير المشروع على نحو ما يحدث في القوانين الوطنية(١) .

جـ ـ وأخيراً فإن الرقابة على شرعية التصرفات الصادرة عن الدول ـ في حالة وجودها ـ تأتي غالباً غير كاملة وذلك لأن السلطة المنوط بها ممارسة هذه الرقابة ليس لديها ـ كأصل عام ـ سلطة تطبيق قراراتها . ففي النظم القانونية الوطنية تأتي سلطة الدولة لتعضد ما تصدره محاكمها من أحكام وقرارات باعتبارها ـ هي الأخرى ـ من بين أجهزتها . وهذا ما لا نرى له مثيلاً في إطار العلاقات التي يحكمها القانون الدولي اللهم إلا في إطار ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة ٩٤ من الميثاق التي تقضي بأنه « إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة (أي محكمة العدل الدولية) ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ، إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم »(٢) .

---

(١) ، (٢) تيبري ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها .

مشكلة المنهج في دراسة القانون الدولي العام

خاض الرعيل الأول من فقهاء القانون الدولي معارك فقهية عديدة دفاعا عن وجود القانون الدولي وتأكيد ذاتيته واستقلاله. ولم تكن مهمتهم في هذا الصدد هينة أو يسيرة. فخصومهم أشداء يتمثلون - بصفة أساسية - في فقهاء القانون الخاص الذي يرون في انضباط هذا الأخير ووضوح قوته الالزامية النموذج المثالي - ان لم يكن الوحيد - لما ينبغي ان تكون عليه القاعدة القانونية بالمعنى الدقيق. فالقانون في نظرهم هو مجموعة من قواعد السلوك الملزمة، تقترن بجزاء يوقع على من يخالف أحكامها. فالجزاء هنا متمم لفكرة الالزام.

وليس كل جزاء - أيا كان نوعه - يؤدي الى خلع صفة الالزام على قاعدة السلوك وينقلها الى دائرة القواعد القانونية. فقد يتمثل الجزاء في مجرد استنكار المجتمع او غضب الرأي العام، ومع هذا فان القاعدة المقترنة به لا تعد - في نظرهم - من قبيل القواعد القانونية. بينما تصبح قاعدة السلوك قانونية اذا ما تمثل الجزاء الذي يكفل لها صفة الالزام في وسيلة من وسائل القهر تباشرها السلطة العامة في المجتمع[1].

---

(١) انظر بصفة أساسية وعلى سبيل المثال لا الحصر:

Dabin Jean, Théorie Générale du Droit, Bruxelles, 1944 P. 27 et ss.,
Roubier Paul, Théorie Générale du Droit, 2e éd. Paris 1951 P. 34 et ss.,
Aulagnon Lucien, Aperçus sur la force dans la règle du Droit, Mélanges en l'hommage et Paul Roubier, Tome I, Lib. Dalloz et Suey, Paris 1961, P. 29 et ss.,

الزامية القاعدة القانونية لا تصبح اذن حقيقة واقعة الا اذا توافرت في المجتمع الذي توجد فيه سلطة تتولى وضع هذه القاعدة، وقاض يتولى تطبيقها، وسلطة قهر تسهر على احترامها وفرض الالتزام بها كلما كان لذلك مقتض بواسطة ما يتوافر لديها من وسائل الاكراه المادي.

وانطلاقا من هذه الأفكار تشكك الكثيرون في اعتبار قواعد القانون الدولي قواعد قانونية بالمعنى الصحيح. ذلك أن خلع تلك الصفة عليها يقتضي وجود سلطة تعلو على سلطان الدول autorité superétatique، على ان وجود مثل هذه السلطة يتناقض مع فكرة السيادة التي كانت - وما زالت الى حد بعيد - تمثل حجر الزاوية في العلاقات الدولية. بل ان هذه الفكرة وقفت عائقا في سبيل إرساء أجهزة تشريعية وقضائية في إطار المجتمع الدولي، كما أنها حالت دون وجود سلطة مزودة بوسائل القهر التي تكفل فرض القانون الدولي واحترامه.

كيف يبدو اذن القانون الدولي في نظر منكري صفته القانونية؟

يذهب الراديكاليون الى ان المجتمع الدولي لا يعدو ان يكون مجتمعا بدائيا تحكمه علاقات القوة بين الدول. فهذه الأخيرة تستطيع بما تتمتع به من سيادة ان تلجأ بحرية كاملة الى الحرب لحسم النزاع فيما بينها ولفرض وجهة نظرها باعتبارها قانونا. كما ان القواعد التي تتضمنها المعاهدات الدولية لا تعدو في نظرهم أن تكون مجرد قواعد تحوط règles de prudence تستند الى أسس من توازن القوى بين أطرافها، ومن ثم فانه من المتصور ان تقوم أي دولة بالتحلل

= Roubier,

وانظر أيضا: شمس الدين الوكيل، مبادىء القانون، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٦٨، ص ٢٠ وما بعدها. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤ ص ٥٩ وما بعدها.

بارادتها المنفردة مما ترتبط به من معاهدات تجد أنها متناقضة مع مصالحها، طالما توافرت لها القوة اللازمة لفرض قرارها، وحماية نفسها من ردود الفعل المضادة[١]. ولعل من الطريف أن تجد هذه النظرة «الفوضوية» للعلاقات الدولية والقواعد التي تحكمها صدى لدى بعض المشتغلين بالعلوم السياسية المعاصرين[٢].

وهناك فريق آخر من الفقهاء يسند الى القانون الدولي صفة القواعد الأخلاقية أو هي قواعد مجاملات دولية، وكلا الطائفتين مجرد من صفة الالزام المميزة للقواعد القانونية[٣]. بينما يرى فريق ثالث ان القانون الدولي لا يعدو أن يكون جزءا من القانون العام للدول ولكن يخصص لحكم علاقاتها الخارجية، ولذا فانه يسمى بالقانون العام الخارجي للدولة droit public extrene de l'Etat[٤]. وواضح أن هذا الاتجاه لا ينكر على القواعد الدولية - بهذا المفهوم - صفة القانون ولكن ينكر عليها ذاتيتها واستقلالها.

---

(١) أنظر في عرض هذا

Neguyen Quoc Dinh, Droit International public., Paris, L.G.D.J., 1975, p. 79 et ss.

(٢) انظر في هذا الصدد:

Burgeau Georges, Traité de science poltique, T. 1, Paris L.G.D.J. 1966, pp. 361 - 400 Aron Raymond, Paix et la guerre entre les Nations, Paris, Calann-Lévy, 1962, p. 19.

وانظر أيضا لذات الفقه تأكيدا لوجهة نظره السابقة

Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationale?, Rew-Française de science politique, octobre 1967.

(٣) انظر في عرض ذلك نجوين دينه، المرجع السابق، ص ٨١.

(٤) Decencière-Ferrandière, Considérations sur le droit international dans ses rapports avec le droit de l'Etat., R.G.D.I.P., 1933.

مشار اليه في نجوين دينه، المرجع السابق، ص ٨١.

كان على الرعيل الاول لفقهاء القانون الدولي ان يواجهوا هذه الأفكار، وان يثبتوا لها ما يسعهم الجهد. لذا فقد أثرى فقه هذا القانون بالعديد من الدراسات القيمة التي تحاول من خلال تحليل طبيعة القانون الدولي ودراسة أساس قوته الملزمة أن يفندوا مزاعم المنكرين لصفته كقانون، أو المنكرين لذاتيه واستقلاله[١].

ولقد أثمرت كل هذه الجهود في تأكيد وجود القانون الدولي كنظام قانوني ملزم يتميز عن غيره من النظم القانونية الوطنية ولكن يبقى ان يصبح على عاتق التابعين من فقهاء هذا القانون مهمة متابعة تطوره. فالسمة المميزة للقانون الدولي المعاصر أنه يعيش مرحلة النمو وصلابة العود. فهو يقتحم كل يوم ميدانا جديدا لم يخطر لتصورات الفقهاء التقليديين انه بالغها. كما ان

---

(١) لا تدخل هذه الدراسات تحت حصر ويكفينا ان نشير الى بعض من اهمها أو من أهم المؤلفات التي تعرضها.

Strupp Karl, Règles générales du Droit de la paix, RCADI, 1934/I Tome 47 pp. 266-301. Lauterpacht H., règles générales de droit de la paix, RCADI, 1937/IV Tome 62 pp. 100-128. Kelsen Hans, Théorie générale du Droit international public., RCADI/1953/III Tome 84 p. Quadri T., Le fondement du caractère obligatoire du droit international public., RCADI, 1952/I Tome 80 pp. 579 et ss.

ولدات الفقيه أيضا:

Diritto internazionale pubblico, Palermo, Priulla, 1962 pp. 26 et ss. Monaco R., Manuale di diritto internazionale publico, Trorino, UTET, 1971 pp. 50 e ss.
giuliano M., Diritto internazionale, vol. I, Milano, Giuffré, 1974, pp. 117 e ss.

وانظر في عرض هذا أيضا.

محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، قانون الأمم، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٣١ وما بعدها.

اسلوب تكوينه والوسائل المتبعة في هذا الصدد ما فتئت تأتي بالمستحدث من الامور على نحو تخلت معه الوسائل التي تعورف على انها مصادر قواعده (وعلى رأسها المعاهدات والعرف) عن مكان الصدارة، لتمكن لوسائل اخرى مستحدثة ان تحل محلها. كل ذلك بالاضافة الى ما ألم بالوسط الذي تحيا فيه هذه القواعد، والعلاقات التي تحكمها من تغيرات وتطورات.

واذا كنا نبصر بما ينبغي علينا مواجهته في هذه الدراسة، فإننا ننحاز الى منهج الاتجاهات الفقهية المعاصرة من الاصطباغ بالصبغة الواقعية في تحليل وتأصيل الظواهر التي تؤثر في تكوين قواعد القانون الدولي، وتحكم اسلوب تطبيقها ومداه في نطاقيه الشخصي والموضوعي.

والواقع أن هذا المنهج الواقعي الذي تشهده الدراسة الفقهية في إطار القانون الدولي بوجه خاص يجنبنا محظورا انزلقت اليه بعض الدراسات التي حفلت بأن تأتي متفقة مع أصول المنطق النظري، وان تأتي نتائجها محكمة ومتناسقة مع مقدماتها ولكن من الناحية النظرية المجردة، حتى ولو كان الواقع يشهد على غير ما انتهت اليه.

على ان انحيازنا الى اسلوب التحليل الواقعي لمعطيات المجتمع الدولي والعلاقات التي تتم في إطاره لا يعني أننا نقبل أية نتائج يمكن ان تؤدي اليها هذه المعطيات. فمن المشاهد مثلا ان فكرة المساواة التي تعتبر ـ الى حد بعيد ـ أساسا لتنظيم العلاقات الدولية المعاصرة لا تعد مع هذا من قبيل المعطيات الواقعية، أمام ما نشاهده من عدم المساواة الفعلية بين الدول في الميادين المختلفة، السياسي منها والاقتصادي والعسكري، الى غير هذه من الأمور الداخلة في تقدير وزن الدول وتأثيرها في مسار العلاقات الدولية. على أن ذلك لا يجعلنا مع هذا نقبل ـ بمقولة تمسكنا بالمنهج الواقعي ـ كافة النتائج المترتبة على عدم المساواة بين الدول. فعدم المساواة هي حقيقة لا يمكن انكارها، ولكن لا يمكن قبولها في ذات الوقت، ويصبح على النظام القانوني الدولي ان يجد

الصياغة الملائمة التي تتخذ من عدم المساواة منطلقا نحو إزالة آثارها الضارة[١]، فالحرب مثلا ينبغي ألا تكون وسيلة مشروعة لحل المنازعات الدولية، لأن في ذلك تغليب لمنطق القوة على منطق الحق. والدول الغنية لا ينبغي أن تكون حرة في التصرف في ثرواتها كيفما شاءت متى كان في ذلك اخلال بالمصالح الاقتصادية للدول الأقل ثراء أو الدول الفقيرة. وليس نظام الامن الجماعي الذي أتى به ميثاق الامم المتحدة الذي يقتص فيه من المعتدي، وليست المناداة بإيجاد قانون دولي للتنمية ينصف الدول الفقيرة من الدول الغنية سوى بعض الأصداء لما نقول.

هذا الموقف الذي نتخذه في هذا الصدد ينبع عن إيمان عميق بأن بناء أي نظام قانوني، ومدى النجاح الذي يصادفه أو الفشل الذي يمنى به إنما يعتمد على التأثير المتبادل بين المعطيات الواقعية التي تسود في مجتمع معين، وبين الحلول الوضعية التي تتاح لها. وبعبارة اخرى - ونستطيع ان نذكر هنا ما ذهب اليه العلامة جيني Gény - أن هناك علاقة وثيقة وتأثير متبادل بين ادراك المعطيات الواقعية لمجتمع معين، وهو ما يطلق عليه اصطلاح Science، وبين صناعة النظام القانوني الذي يحملها والتي يطلق عليها اصطلاح technique والمتمثل في مجموعة الوسائل Procédés المؤدية الى إرساء النظام القانوني المعني، وهو ما يطلق عليه اصطلاح Construit[٢].

---

(١) انظر في هذه الفكرة ولكن في إطار الدراسات الخاصة بإرساء نظام قانوني يكفل ويحكم تطبيق نظام اقتصادي دولي:

محمد السعيد الدقاق. من المساواة الوقائية الى عدم المساواة التعويضية: نحو قانون دولي للتنمية. المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٣٤، ١٩٧٨، ص ٥١ وما بعدها

وانظر أيضا:

Flory|Maurice, Droit international du développement, Paris, Presses universitaire de France, 1977.

(٢) أنظر في تفصيل هذه العلاقة: =

ومن ناحية أخرى فان بناء أي نظام قانوني ـ ولا يشذ عن ذلك النظام القانوني الذي يحكم المجتمع الدولي ـ هو عملية واعية تقتضي أن يتحدد فيها ـ على ضوء المعطيات الواقعية ـ الهدف، المراد تحقيقه من وراء القواعد الداخلة في بناء النظام القانوني . ويقاس نجاح هذه القواعد بمدى قدرتها على تحقيق هذا الهدف[1] .

Gény' François, Science et technique en droit privé positif, Paris, sirey, = vol.1, 1914.

وانظر على وجه الخصوص الصفحات ٩٥ وما بعدها .

(١) قرب إلى هذا ما ذهب اليه Mourgeon من ان بناء النظام القانوني ـ ويصدق هذا على القانون الدولي ـ يحكمه عادة التوتر la tension الناشيء عن تعارض المصالح وتناقضها في مجتمع معين، واختيار الحلول لفض هذا التوتر option وهو يتميز من واقعة عدم المساواة الواقعية بين الدول باعتبارها حقيقة متسلطة على المجتمع الدولي مثلا لشرح الفترة التي يدافع عنها . وفي هذا يقول :

«La détermination des options et les choix entre elles (أي الحلول التي يتم اختيارها لفض هذا التوتر) peuvent... etre ramenées à la question qui hante la société internationale et qui est
celle-ci: étant acquis que l'inégralité croissante, dangereuse et inacceptable, entre les Etats... admis que tout Etat peut pretendre à une même égalité de chances et de possibilité de développement qui tout autre; étant étendu que les relations internationale pacifique repasant sur le consentement et non sur la domination, quelles voies emprunter pour conduire pacifiquement les Etats à la même égalité de chance de chances, à la même capacité de développement, à la même liberté d'action? La question étant ici posée à des juristes, c'est en juriste qu'il faut tenter d'y repondre, en recherchant quels pourraient être le principes normatifs et les règles à même de constituer ces voies nouvelles».

Mourgeon Jacques, Condition actuelles de l'élaboration du droit international public., منشور في =

على انه ينبغي الاشارة الى ان « الواقع » ليس بالظاهرة الثابتة ولا بالحقيقة الخالدة ، بل إنه يتكون كما يقول « شومون » من مجموعة من الأمور المتطورة والمتناقضة التي تميز مكانا معينا ، أو فترة زمنية معينة . فإرادة الدول مثلا تعد في ظل الأوضاع الراهنة للعلاقات الدولية العنصر الحاسم والأكثر تأثيرا في مسار هذه العلاقات . على أن تكوين هذه الارادة يخضع الى عوامل وأساليب بالغة التعقيد منها ما هو اقتصادي واجتماعي وسياسي وعسكري ومذهبي . . . إلخ . وكل هذه الأمور تشكل مضمون هذه الارادة وفاعليتها ، كما أنها تخلع عليها تميزها وتفردها . واذا كان يقال ان القانون الدولي يساوي بين ارادات الدول المختلفة ، فليس معنى ذلك ان ارادة دولة يمكن ان تحل محل أخرى بل العكس هو الصحيح ان هذا التساوي يعني ان ارادة دولة ما لا الجوهري المؤدي إلى بطلان المعاهدة هو ذلك الذي يقع فيه أطراف المعاهدة بحسن نية ، أو كما يطلق عليه الفقه بالغلط المغتفر exusable .

بعد هذه المقدمة التي تتعلق بالمنهج الذي سنأخذ نفسنا به في هذا المؤلف نشير الى اننا سنعرض في هذا الجزء الى دراسة مصادر القانون الدولي في القسم الاول منه ، ثم نعرض في قسمه الثاني الى دراسة أشخاص القانون الدولي .

= L'élaboration du droit international public, société française pour le droit Colloque de Toulouse, Paris, Pedone, 1975 p. 4.

وانظر في معنى قريب

Giuliano, Diritto internazionale, op cit, p. 191.

(١) Chaoumont, Charles, Cours Général de droit international public, RCADI 1970/1, Tome 129, pp. 362 et ss.

القسم الاول

مصادر القانون الدولي

وظيفة المصادر في القانون الدولي:

تتمثل وظيفة القانون في أي مجتمع في حكم العلاقات التي تقوم داخل إطاره. وهذا الدور لا يختلف من مجتمع إلى آخر، يستوي في هذا أن يكون مجتمعا وطنيا أم دوليا.

على أن السؤال الذي نطرحه - وتمثل الاجابة عليه موضوع هذا القسم - هو كيف يولد هذا القانون؟ وكيف يتطور؟

لكي نجيب على هذا السؤال فانه ينبغي أن نبدأ من المجتمعات الوطنية: ففي هذه الأخيرة التي تتميز بدقة تنظيمها واكتمال مؤسساتها نجد ان مصادر القانون تتميز بوجه عام بأنها مصادر سلطوية sources autoritaires، أي انها مصادر تأتي خارج نطاق نشاط المخاطبين بأحكام القواعد التي تضعها، كما أنها تأتي من فوقهم، ومن ناحية أخرى فهي تتميز ايضا بأنها مصادر متدرجة من حيث قوتها القانونية فهناك مصادر للقواعد الدستورية وأخرى تشريعية وثالثة تنظيمية وهكذا.

ومع هذا فإنه يمكن ان نجد في القانون الداخلي مصادر لبعض القواعد التي تأتي عن طريق النشاط الارادي للمخاطبين بأحكامها، وهذا ما نراه بصدد ما تضعه العقود من أحكام لتنظيم العلاقات بين أطرافها، ومن هنا أتت قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين.

ولما كانت العلاقات الاجتماعية في تطور مستمر ، تحت تأثير تغير الظروف السائدة في المجتمع من اجتماعية واقتصادية وسياسية . . . الخ . وما يؤدي إليه ذلك من تطور القيم الاجتماعية Les valeur dans la societé السائدة في زمان معين أو في مجتمع ما ، فإن ذلك قد يدفع الى الشعور بالحاجة الى تغيير القانون القائم[1] ، ومن هنا فإن الصراع بين القانون القائم بالفعل ، وبين الحاجة إلى التغيير تجري تصفيته عادة ـ وعلى تفاوت في السرعة التي يتم بها ذلك ـ اما عن طريق تشريعي ، أو بواسطة نشاط القضاء . فهذا الأخير يلعب دورا حاسما ـ في الواقع ـ في تطوير القانون القائم ومسايرة التطور الذي يلم بالقيم الاجتماعية السائدة . وأهمية دوره في هذا الشأن لا يمكن ادراكها في النظم الانجلوسكسونية فحسب common law ، وإنما أيضا في ظل النظم اللاتينية ـ الجرمانية أيضا civil law[1] .

على أن الأمر يختلف في إطار القانون الدولي عما سبق عرضه . فالمجتمع الدولي مكون أساسا من الدول التي لا تعرف ـ ولا تعترف ـ بسلطة تعلو على سلطات الدول . فليست هناك سلطة دستورية أو تشريعية تزاول نشاطها في وضع القواعد القانونية بعيدا تماما عن الإرادة الصريحة أو الضمنية للدول . ففي مجتمع كهذا يوجد « تجاور في السيادات «Souverainété juxtaposées» ، ومن خلال هذه الظاهرة بالذات يمكن ان نبحث عن مصدر القانون الدولي[2] .

---

(١) Castberg Frede, La philosophie du Droit, Paris, Pedone, 1970, pp. 69-70.

(٢) Mourgeon Jacques, Condition actuelles de l'élaboration du Droit int-nal public.

منشور في :

Elaboration du Droit international public., Société Française pour le Droit int.nal, Colloque de Toulouse, Paris, pedone, 1975, p.4.

Salmon Jean, Droit des Gens, presses universitaire de Bruxelles, 1972/73 p. 10

ومن نـاحيـة آخرى فإنه يصبـح منطقيـا أن تكون للمصـادر الاتفـاقيـة ـ كالمعاهدات الدولية ـ مكان الصدارة في قائمة مصادر القانون الدولي.

على أن المجتمع الدولي قد شهد تطورا حاسما ـ منذ مطلع هذا القرن ـ في اتجاه استحداث مصادر يمكن ان نعتبرها ـ ولو على استحياء ـ من قبيل المصادر السلطوية sources autoritaire. ولقد كانت الدافع الأساسي له هو ظهور وتزايد المنتظمات الدولية على نحو ما سنعرض له من بعد.

فقطاعات النشاط الإنساني المختلفة يمكن أن تكون موضع تنظيم داخلي تستقل فيه كل دولة بوضع القواعد التي تحكم العلاقات التي تتم في إطاره، كما أنها يمكن أن تستعصي على الجهود الفردية لدولة أو لعدد محدود من الدول. فالسلام الدولي لا يمكن ان يتجزأ، بل لا بد أن تتضافر جهود الدول جميعا في ارسائه والحفاظ عليه. ومشكلات التنمية ـ حتى ولو خصت إقليما معينا ـ تحتاج الى تعـاون دولي واسع المـدى. والمشكـلات النـاجمة عن الأمراض والتلوث والارهاب الدولي وضرورة ايجاد حلولا لها، تعد من الأمور التي لا تخص دولة دون غيرها، فهي مشكلات لا تعرف الحدود الجغرافية.

والصيغة التي وجدها المجتمع الدولي لمواجهة هذه المشكلات هو انشاء المنتظمات الدولية التي تتصدى لها بحلول تتسع للمجتمع الدولي بوجه عام، وبواسطة قواعد ذات طابع عالمي، وان اختلفت صورها والوسائل القانونية لارسائها[١].

تقسيم:

وعلى ضوء الأفكار السابق عرضها في شأن مصادر القانون الدولي نعرض

---

(١) أنظر في شأن هذه الوسائل والمتمثلة ـ بصورة أساسية ـ في القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية: مؤلفنا في النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، الاسكندرية، منشأة المعارف ١٩٧٤، وعلى وجه الخصوص القسم الثاني منه.

في ذلك القسم القسم الى كل من المعاهدات الدولية والعرف الدولي والمبادىء العامة للقانون باعتبارها المصادر الثلاث المنصوص عليها في المادة ٣٨ من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية، ثم نتبعها بدراسة لقرارات المنتظمات الدولية كمصدر من مصادر القانون الدولي التي وإن لم يرد ذكرها في المادة المذكورة، إلا أنها تمثل ـ في نظرنا ـ أحد المصادر الهامة التي تقوم بدور نشط في مجال إرساء القواعد الدولية. ونخصص لكل مصدر من هذه المصادر بابا في هذا القسم.

الباب الأول

المعاهدات الدولية

تمهيد :

ظل العرف ـ ولفترة طويلة ـ يحتل مكان الصدارة بين مصادر القانون الدولي ، حتى أتت المعاهدات الدولية لتزحزحه من مكانه وتتصدر بدلاً منه قائمة مصادر القانون الدولي .

ولقد تطور الدور الذي تلعبه المعاهدات في الحياة الدولية تطوراً واضحاً واكب التطور الذي لحق بالمجتمع الدولي من ناحية ، وبالعلاقات التي تدور في اطاره من ناحية أخرى . فالمجتمع الدولي لم يعد مجتمع الدول الأوربية المسيحية كما كان من قبل[1] . كما أن العلاقات التي تدور فيه لم تعد قائمة على فكرة

---

(١) قد يكون من المفيد الاشارة هنا إلى أن تصفية الاستعمار قد دفع الى عضوية المجتمع الدولي بأعداد كبيرة من الدول حديثة الاستقلال التي تتباين فيما بينها تبايناً كبيراً من حيث الخلفية الحضارية لكل منها تاريخية كانت أو إجتماعية أو ثقافية أو دينية . فالتطلع مثلاً الى مؤتمر السلام الأول المنعقد في لاهاي ١٨٨٩ نجد أن هناك ٢٦ دولة فقط قد مثلت فيه ، وزاد هذا العدد في مؤتمر لاهاي الثاني للسلام ١٩٠٧ . كما ضمت عصبة الأمم عند نشأتها ٤٤ دولة كأعضاء أصليين أنضمت إليها من بعد خمس دول . أما الامم المتحدة فقد ضمت عند نشأتها ٥١ دولة كأعضاء أصليين ، بلغ عددهم حتى كتابة هذه السطور ١٥٤ دولة . كل ذلك يفصح عن الاتساع المطرد في عدد أشخاص القانون الدولي الذي يمكن أن يدخلوا بعضهم مع البعض الآخر في علاقات إتفاقية عديدة ، كما أنها تتناول موضوعات متباينة . أنظر في هذا :

Menon P. K., The Law of Treaties with Special reference to the Vienna Convention 1969. Rev. de droit int., des Sciences Diplomatiques et Politiques, 1978, No. 3, p. 148 No. 1.

التعايش Coexistence ، وإنما ظهرت مشكلات وحاجات ومصالح مشتركة للدول اقتضت تضافر جهودهم وتضامنها لمواجهتها[1] . كل ذلك انعكس بأثره - بالضرورة - على الدور الذي تلعبه المعاهدات الدولية . فلم تعد فحسب وسيلة من شأنها تقييد تصرفات الدول كل في مواجهة الأخرى عن طريق إرساء الحقوق والالتزامات المتبادلة بينها ، ولم يعد دورها قاصراً على اعتبارها وسيلة للتوصل إلى الحلول الوسط بين الإدعاءات المتباينة للدول الاطراف . كما أن موضوعاتها لم تعد قاصرة على الأمور التي تهم العلاقات الثنائية بين الدول الأطراف كمعاهدات الحدود والملاحة والتحالف . . . الخ .

ليس غريباً إذن أن نشهد تزايداً مضطرداً في عدد المعاهدات الدولية العامة التي تنظم أموراً تتعلق بالمصالح المشتركة لمجموع أعضاء المجتمع الدولي ، أو لعدد من الدول الواقعة في إقليم معين . كذلك تعددت المعاهدات المنشئة لمنتظمات دولية عالمية كانت أم إقليمية .

ولقد دعا ذلك التطور إلى الشعور بالحاجة إلى وجود تقنين للقواعد التي تحكم هذا النوع من التصرفات الدولية ، وليزيد من ثراء هذا الفرع من فروع القانون الدولي أي « القانون الدولي الاتفاقي » . ولقد كانت معاهدة فيينا سنة ١٩٦٩ ثمرة للجهود المتعلقة بتقنين القواعد التي تحكم إبرام المعاهدات الدولية وما يترتب عليها من آثار[2] .

---

(١) ويراعي أن من بين الموضوعات الأساسية التي تتناولها المعاهدات الدولية - بالإضافة الى تنظيم العلاقات المتبادلة فيما بين الدول - كافة الحالات المتعلقة برفاهية الإنسان والعمل على رفع مستواه في كافة المجالات الإقتصادية والإجتماعي والثقافية . والتي يجمعها جامع هو تحقيق النتيجة على مستوى المجتمع الدولي .

(٢) حول معاهدة فيينا المتضمنة لقانون المعاهدات الدولية بوجه عام أنظر :

Kearney R. D. and Daldon R. E., The treaty on treaties, A. J. I. L., 1970 No. 64, p. 495.

= Sinclar I. M.., The Vienna Convention on the Law of treaties.

تعريف المعاهدة الدولية:[1]

المعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي، بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقاً لقواعد القانون الدولي. ويستخلص من هذا التعريف أنه ينبغي أن تتوافر للمعاهدة الدولية الخصائص الآتية:

أولاً: أن المعاهدات الدولية لا تبرم إلا بين أشخاص القانون الدولي. وعلى ذلك فإن أي اتفاقات تبرم بين غير هؤلاء - ومهما كانت الصفة الدولية التي قد تتسم بها - لا تدخل في عداد المعاهدات. فمثلاً لا تعتبر الاتفاقات التي تتم بين دولة وبين أحد رعايا الدول الأجنبية أو إحدى الشركات الأجنبية الخاصة من قبيل المعاهدات مهما كانت أهمية هذا الاتفاق[2].

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا المعنى في قضية شركة البترول الأنجلو - ايرانية. وفيها أدعت انجلترا أن اختصاص المحكمة بنظر الدعوى يتأسس على قبوله من جانب ايران في سنة ١٩٣٣ «في كافة المنازعات المتعلقة بتطبيق المعاهدات والاتفاقيات التي تقبلها ايران».

ثم إدعت انجلترا بعد ذلك أن عقد الامتياز المبرم بين شركة البترول الانجلو

= Manchester University Press, 1973.

وأنظر أيضاً وعلى وجه الخصوص أعمال لجنة القانون الدولي المتعلقة بقانون المعاهدات منذ ١٩٥٢ حتى ١٩٦٩. وكذلك الأعمال الرسمية لمؤتمر فيينا:

Conférence des Nations Unies sur le droit de traité, Doc. officiels.

(١) أنظر في تحديد المقصود بالمعاهدة:

عز الدين فودة، الدور التشريعي للمعاهدات في القانون الدولي. المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٧، ١٩٧١، ص٩٩ وما بعدها.

(٢) Rousseau Ch., Principes généraux du droit international public., Paris, Pedone, 1944, pp. 143.

وأنظر أيضاً: عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٦٩، ص٥٩ وما بعدها.

- ايرانية من ناحية وبين الحكومة الايرانية من جهة أخرى يعد ذو طبيعة مزدوجة[٤] فهو من ناحية عقد امتياز بين ايران والشركة المذكورة، وهو من ناحية أخرى يعتبر معاهدة بين الحكومة الايرانية والحكومة البريطانية. على أن محكمة العدل الدولية قد رفضت هذا النظر وقررت أن هذا التصرف «لا يعدو أن يكون عقد امتياز بين الحكومة الايرانية وبين كيان أجنبي Foreign Corporation. وأن حكومة المملكة المتحدة لا تعتبر طرفاً في هذا العقد...»[١].

أهلية الولايات أو المقاطعات الداخلة في اتحاد فيدرالي لإبرام المعاهدات:

الدولة الفيدرالية هي صورة من صور الدول المركبة التي تتعدد فيها الهيئات الحاكمة فهناك سلطة مركزية تسمى عادة بالحكومة الفيدرالية التي ينعقد لها لواء تمثيل تلك الدولة في علاقاتها الخارجية، فهي التي تتولى ممارسة مظاهر سيادتها في الخارج، كما تتولى بعض الشؤون الداخلية.

وإلى جانب هذه السلطة المركزية تتعدد الحكومات الاقليمية بتعدد الولايات أو المقاطعات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي وعادة ما تمارس هذه الحكومات تسيير الشئون الداخلية بهذه المقاطعات على استقلال يكاد يكون تاماً عن السلطة المركزية. وتستطيع أن تدخل مع بعضها البعض في علاقات لا توصف بأنها علاقات دولية بالطبع.

والأصل العام أنه ليس لهذه المقاطعات أو الولايات أهلية إبرام المعاهدات الدولية، لأن أهلية إبرام هذا النوع من التصرفات لا تناط إلا بالحكومة المركزية. على أن في هذا الأمر تفصيل. فلقد جرت عادة دساتير هذا النوع من

---

(١) C. I. J. Rec., 1952, p. 112.

وانظر في مدى اعتبار العقود ذات الطبيعة الخاصة (ومنها عقود الامتياز) من قبيل المعاهدات الدولية: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٣، ص٢٧٤ وما بعدها.

الدول على بيان مدى تمتع هذه الولايات أو المقاطعات بأهلية الدخول طرفاً في تصرفات دولية. من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة العاشرة من دستور الولايات المتحدة الامريكية من تحريم قيام الولايات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي من إبرام المعاهدات الدولية بالمعنى الذي فهم فيه الدستور الامريكي اصطلاح معاهدة الدولية كما سيأتي البيان. على أن ذلك لا يمنعها من إبرام بعض الاتفاقيات الدولية مع الدول الأخرى بشرط موافقة الكونجرس الأمريكي على ذلك.

وبالمثل فإن دستور الاتحاد السويسري قد نص على حكم مماثل بشأن أهلية المقاطعات السويسرية Cantons لإبرام المعاهدات الدولية. أما الدستور السوفيتي فقد منح اثنتين من جمهورياته الداخلة في «اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية» وهما روسيا البيضاء وأكرانيا أهلية إبرام المعاهدات الدولية - بأسمها ولحسابها - مع الدول الأخرى، والدخول كأعضاء في الأمم المتحدة وفي الوكالات المتخصصة[1].

أهلية المنتظمات الدولية لإبرام المعاهدات الدولية:

وأشخاص القانون الدولي التي تملك مقدرة إبرام المعاهدة الدولية قد تكون «دولاً» - على ما أجمع عليه الفقه -، وقد تكون أشخاصاً دولية أخرى مثل المنتظمات الدولية. ولقد اعترف لهذه الأخيرة - وفق الاتجاه الراجح فقها - بأهلية إبرام المعاهدات الدولية منذ أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشاري الشهير في قضية التعويضات المستحقة عن الأضرار التي تلحق بالعاملين في الأمم المتحدة أثناء قيامهم بعملهم سنة ١٩٤٩[2].

---

(١) Parry, The Sources and evidences of international law, manchester, 1965, p. 181.

وأنظر أيضاً: عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص١٠٨ - ١٠٩.

(٢) C. I. J. Rec., 1949 p. 174.

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا الموقف في قضية جنوب غرب أفريقيا إذ قررت أنه يعتبر من قبيل المعاهدات الدولية الاتفاقات المبرمة بين الدول الأخرى وإحدى المنتظمات الدولية المتمتعة بأهلية إبرام المعاهدات Justractatum . ومن ثم فإنها اعتبرت اتفاق الانتداب من قبيل المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية بالمعنى الذي نصت عليه المادة ٣٧ من النظام الأساسي للمحكمة، ومن ثم تنعقد ولاية المحكمة بالنظر في المشكلات المتعلقة به[١].

على أنه مما يدعو للدهشة أن معاهدة فيينا قد تجاهلت الراجح فقها والمؤكد عملاً، فقصرت نطاق تطبيقها على « المعاهدات التي تعقد بين الدول »، وفقاً لما جاء في مادتها الأولى[٢].

وإزاء الانتقادات المرة التي وجهها العديد من وفود الدول، أمكن التوصل إلى حل وسط مؤداه اصدار توصية من جانب المؤتمر بتكليف لجنة القانون الدولي ببحث النظام القانوني للمعاهدات المبرمة بواسطة المنتظمات الدولية[٣].

---

(١) وفي هذا تقول المحكمة:

«Took the form of a resolution of the Council of the League... It cannot be correctly regarded as embodying only an executive action in pursuance of the convenant. The Mandates in the fact and in the law, is an international agreement having the caracter of a treaty or convention. I. C. J. Rep. 1962, p. 330.

(٢) ومع هذا فقد جاء في التعليق على هذه المادة ما يلي:

«The elimination of those references (اي المعاهدات الدولية المبرمة بين أشخاص القانون الدولي من غير الدول) is not to be understood as unplying any change of opinion on the part of the commission as to the legaly nature of those forms of international agreements»

أنظر:

United Nations conference on the law of treaties, official Records, Doc. A/Conf. 39/11/Add 2, 1971, p. 7.

(٣) Kearney R. and Dalton R. The treaty on treaties, AJIL, 1970, pp. 502 - 503.

ويلاحظ مع ذلك أن المادة الثالثة من معاهدة فيينا قد نصّت صراحة على أن استبعاد الاتفاقات الدولية المبرمة بين أشخاص القانون الدولي من غير الدول من نطاق تطبيق المعاهدة المذكورة لا يخل بما تتمتع به تلك الاتفاقات من قوة ملزمة وفقاً لقواعد القانون الدولي العامة.

ولا تنص مواثيق المنتظمات الدولية على منح هذه الأخيرة سلطة إبرام أي معاهدة دولية. فمما لا جدال فيه أن أهلية المنتظمات الدولية لإبرام المعاهدات الدولية ليس بذات اتساع وكمال أهلية الدول المستقلة في هذا المجال، ذلك أن الدول ذات السيادة هي «الشخص القانوني الدولي الكامل» القادر على إتيان أي تصرفات قانونية وفقاً للقانون الدولي بما في ذلك المعاهدات الدولية. وعلى ذلك نجد أن ميثاق الأمم المتحدة مثلا لا يسند صراحة أهلية إبرام المعاهدات الدولية إلى الأمم المتحدة إلا بخصوص نوع معين من المعاهدات فحسب منها اتفاقيات تزويد الأمم المتحدة بوحدات مسلحة (المادة ٤٣)، والاتفاقيات المتعلقة بالوكالات المتخصصة (المادة ٦٣) والمعاهدات المتعلقة بنظام الوصاية الدولي (المواد ٧٧ وما بعدها).

على أنه لما كان من المتعذر على أي ميثاق من مواثيق المنتظمات الدولية أن يحيط بكافة الأحكام التفصيلية المتعلقة بممارسة هذه المنتظمات لاختصاصاتها وأسلوبها في هذا الصدد تحقيقها للأهداف التي انشئت من أجل تحقيقها، فلقد ظهرت في الفقه نظرية أطلق عليها نظرية السلطات الضمنية Pouvoir implicite[1] والتي مؤداها أن المنتظم الدولي يستطيع أن يمارس أي اختصاص يلزم لتحقيق الهدف من وراء انشائه حتى ولو لم يكن منصوص عليها صراحة في ميثاق للمنتظم المعنى. وعلى ذلك فإنه حتى ولو لم ينص ميثاق

---

(١) Royer Hameray Bernard, Les Compétences implicites des organisations internationales, Paris, L.G.D.J. 1962.

منتظم ما على أهليته لإبرام المعاهدات الدولية ـ سواء مع الدول أو مع المنتظمات الدولية الأخرى ـ فإنه يحق للمنتظم أن يبرم المعاهدات الدولية التي من شأنها تمكينه من ممارسة اختصاصاته.

أهلية المنتظمات الدولية لمارسة اختصاصاتها ـ ومنها إبرام المعاهدات الدولية ـ تتحدد اذن بحدود الغرض الذي من أجله تم انشاء المنتظم، يستوي في ذلك بعدئذ أن يكون هذا الاختصاص منصوصاً عليه صراحة، أم يستفاد ضمناً من طبيعة هدف المنتظم.

تعدد التسميات ووحدة الأحكام:

والاتفاق الذي يبرم بين أشخاص القانون الدولي قد يتخذ تسميات متعددة دون أن يخل ذلك من اعتباره من قبيل المعاهدات الدولية، وخضوعه بالتالي للقواعد التي تحكم هذه الأخيرة. ومن هذه التسميات: اتفاقية، وميثاق، وعهد، وبروتوكول، وتبادل المذكرات والرسائل، نظام أساسي... إلخ.

ولقد استقر القضاء الدولي على التسوية بين الاتفاقات الدولية من حيث الأحكام التي تخضع لها بقطع النظر عن التسميات التي تطلق عليها. ومن ذلك مثلاً ما ذهبت إليه المحكمة الدائمة للعدل الدولي في رأيها الإستشاري الخاص بقضية النظام الجمركي بين النمسا وألمانيا من أن التعهدات الدولية الملزمة يمكن أن تفرغ في وثائق قد تطلق عليها تسميات مختلفة[١].

أما محكمة العدل الدولية فلقد قررت في قضية جنوب غرب أفريقيا أن «المصطلحات ليست العنصر الحاسم في تحديد طبيعة الاتفاقيات أو الوفاقات الدولية. فيما جرى عليه عمل الدول والمنتظمات الدولية.وقضاء المحاكم الدولية يفصح عن وجود تباين كبير في استعمال هذه المصطلحات، والتي يستفاد منها أن خصائص المعاهدة قد ألحقت بأنماط مختلفة من التصرفات الدولية»[٢].

---

(١) P. C. I. J. Rep. Ser. A/B No. 41, 1931, p. 47.

(٢) C. I. J. Rec., 1962, p. 331.

ولقد قننت المادة الثانية فقرة أ من معاهدة فيينا سنة ١٩٦٩ الرأي الراجح فقهاً وقضاء وذلك بتعريفها للمعاهدة بأنها « تعني اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة. ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه »[١].

ومع ذلك فإن هناك من القوانين الوطنية ما يرتب بعض الآثار القانونية على التباين في استعمال الاصطلاحات المختلفة. فالدستور الأمريكي يقرر أنه حينما يحمل الاتفاق الدولي اسم « معاهدة treaty » فإن ذلك يعني ضرورة التصديق عليه من جانب الرئيس الأمريكي بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ على هذا بقرار صادر بأغلبية ثلثي أعضائه. أما حينما يتعلق الأمر باتفاق دولي مما يدخل تحت ما يسمى بالاتفاق التنفيذي executive agreement ، أصبح التصديق منوطاً بالرئيس وحده دون حاجة للجوء إلى مجلس الشيوخ[٢].

وإذا كانت التسمية لا تؤدي ـ بحسب الأصل ـ إلى التفرقة بين الاتفاقات الدولية من حيث القواعد القانونية التي تحكمها، فإن اختلاف الشكل الذي تتخذه لا يؤدي أيضاً ـ كقاعدة عامة ـ إلى مثل هذه التفرقة. فالاتفاق المكتوب يعد ملزماً بنفس القدر الذي يلزم فيه الاتفاق الشفوي على تفصيل نعرض له فيما يلي.

ثانياً: ينبغي أن تصاغ المعاهدة الدولية في وثيقة مكتوبة:

اشترطت معاهدة فيينا أن يفرغ اتفاق الدول الأطراف في معاهدة ما في

---

(١) ترجمة نصوص معاهدة فيينا الواردة في هذا المؤلف هي للدكتور أحمد عصمت عبد المجيد منشورة في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٥، ١٩٦٩، ص٢٩٣ وما بعدها.

(٢) Parry Clive, The law of treaties,

منشور في:

Manuel of public international law, edited by Max Sqrensen, London, Macmillan, 1968 p. 177.

قالب كتابي . وجاء ذلك في المادة ٢ فقرة ١/أ . ولعلّ الدافع إلى ذلك هو الاستجابة « إلى مقتضيات الوضوح والبساطة » .

ولا ينبغي أن يفهم من ذلك أن معاهدة فيينا تخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي من الاعتراف للاتفاق الشفوي بذات القوة الملزمة للاتفاق المكتوب[١] . ذلك أن الكتابة ليست شرطاً لصحة المعاهدة ، وإنما هي شرط لسريان أحكام معاهدة فيينا على المعاهدة المعنية . وعلى ذلك نصت المادة الثالثة من اتفاقية فيينا تحت عنوان « الاتفاقات الدولية التي لا تدخل في نطاق هذه الإتفاقية » على أن « عدم سريان هذه الاتفاقية . . . على الاتفاقيات التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً لن يؤثر :

« أ ـ على القوة القانونية لتلك الاتفاقات » .

« ب ـ على إمكان تطبيق أي من القواعد التي تضمنتها الاتفاقية الحالية على تلك الاتفاقات باعتبارها من قواعد القانون الدولي بغض النظر عن هذه الاتفاقية » .

وفيما وراء الشكل الكتابي ـ في الحدود التي ذكرناها ـ لا يشترط القانون الدولي ، ولا تشرط معاهدة فيينا أي شرط شكلي آخر ينبغي أن تأتي عليه معاهدة ما . وهذا ما يعرف باسم « مبدأ حرية شكل المعاهدة الدولية »[٢] .

---

(١) من القضايا التي أكدت فيها المحكمة الدائمة للعدل الدولي هذا المعنى :

Mavrommatis Jerusalem Concessions, P. C. I. J, Série A No. 5, 1925 p. Certain Germain interests in Polish Upper Silesia, Série A No. 7 1926. p. 13, Legal Status of Eastern Greenland, Série A/B No. 53, 1933, pp. 91-92.

(٢) Monaco Riccardo, Manuale di diritte internationale publico, UTET, 1971, p. e s.

وقارن :

Decleva M., Gli accordi taciti internazionali, Padova, 1975, p. 9

فالدول حرة في اختيار أسلوب التعبير عن إرادتها. وطريقة صياغة هذا التعبير. وليس من الضروري أن يتم إثبات المعاهدة في وثيقة واحدة، بل من الجائز أن تتكون المعاهدة من عدة وثائق منفصلة يستفاد من مجموعها اتفاق الاطراف بشأن تنظيم علاقة معينة[1]. وهذا يستفاد من نص المادة ٢ فقرة ١/أ السابق الإشارة إليها.

ثالثاً: خضوع موضوع المعاهدة لأحكام القانون الدولي:

لعلّ الدافع الى اشتراط ذلك الشرط هو الرغبة في إفراز المعاهدات الدولية من الاتفاقات التي تم بين أشخاص القانون الدولي دون أن ترقى إلى مستوى المعاهدة. فليست كافة الاتفاقات التي تبرم بين هؤلاء تعد من قبيل المعاهدات الدولية[2]. فمن الاتفاقات ما يبرم بناء على الارادة الشارعة لأشخاص القانون الدولي، ويكون القصد منها إرساء قواعد قانونية دولية جديدة، أو تأكيد ما هو قائم منها بالفعل. وهذه الطائفة من الاتفاقات تعدّ من قبيل المعاهدات الدولية. على أنه توجد طائفة أخرى من الاتفاقات تعد من العقود ذات الطبيعة الخاصة. وهي إما عقود تبرم فيما بين أشخاص القانون الدولي في شأن من شئونها الخاصة، وإما أن تبرم بين شخص دولي وفرد أو هيئة خاصة. ويراعي أن الدول «لم تبرم هذه الوفاقات بإرادة شارعة وإنما بإرادة خاصة تخضع في مظاهرها الدولية لأحكام القانون الدولي، وتحكمها في مظاهرها الخاصة الأحكام والقوانين الخاصة، في معنى أن الدول لا تستطيع أن تبرم من هذه الاتفاقات الخاصة ما لا يتفق مع أحكام القانون الدولي وإلا تعرضت للمسئولية الدولية. أما ما يثور بشأن موضوع هذه العقود والإلتزامات

---

(١) محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٦٧، ص٦٣٠ - ٦٣١.

(٢) McNair, Law of treaties, 1961, p. 4.

التي تضمنتها فلا شأن للقانون الدولي التقليدي بتفاصيله »[1].

ويراعي أن الإرادة الصريحة أو الضمنية لأطراف الاتفاق المعنى هي التي تحدد النظام القانوني الذي يخضع له، سواء كان دولياً أم وطنياً[2]. ومع هذا فإنه قد يبدو - في بعض الأحوال - أن موضوع الاتفاق يفرض خضوعه لأحكام القانون الدولي، بقطع النظر عن إرادة أطرافه. فالاتفاق الذي يبرم بين دولتين تتنازل بمقتضاه أحداهما عن جزء من إقليمها للأخرى يخضع بالضرورة لأحكام القانون الدولي، لأنه يستتبع تغيير السيادة على ذلك الإقليم[3].

ولقد افترضت بعض الوفود في مؤتمر فيينا أن يضاف شرط رابع لاعتبار الاتفاق معاهدة دولية وهو أن ينتج عنه آثار قانونية محددة، أو مجموعة من الحقوق والالتزامات المعينة. وكان الدافع إلى هذه المقترحات استبعاد بعض التصرفات من دائرة المعاهدات الدولية على إعتبار أنها تفصح عن مواقف أصحابها بشأن مشكلة ما، دون أن تتضمن مع هذا التزامات محددة. ومثال هذه التصرفات اعلانات المبادىء déclarations des principes، والبيانات المشتركة communiqués communes، واتفاقات الشرفاء gentle men's agreements. على أن المؤتمر لم ير قبول هذه المقترحات في الصياغة النهائية لمشروع المعاهدة لأنها لم تأتِ بجديد يضاف إلى ما سبق عرضه من شروط لاعتبار التصرف معاهدة دولية. إذ أن معنى خضوع التصرف للقانون الدولي هو أنه ينتج «آثاراً قانونية محددة» تحكمها قواعد هذا القانون. ومن ناحية أخرى فإن من الفقهاء من يرى بحق أنه لا ينبغي استبعاد التصرفات المذكورة من دائرة المعاهدات الدولية دفعة واحدة en bloc، ذلك أن مضمون هذه التصرفات قد يكون من التحديد والدقة في الصياغة بحيث يفصح عن إرادة أطرافه بالالتزام بما جاء فيه كما لو كان اتفاقاً دولياً. ومن ثم يرى أنه ينبغي

---

(١)، (٢) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٢٧٤ - ٢٧٥.

(٣) Jimenez De Arechaga, op. cit, p. 37.

النظر إلى كل تصرف على حدة لمعرفة ما إذا كان يدخل في طائفة المعاهدات الدولية أم يخرج منها[1].

بعد ذلك التمهيد نستعرض فيما يلي دراسة أحكام القانون الدولي الخاصة بكل مرحلة من المراحل التي تمر بها المعاهدة. بدءاً بمرحلة إبرامها وانتهاءً بانقضاء المعاهدة ومروراً بمرحلة دخولها حيز التنفيذ وانتاجها لآثارها القانونية. ونخصص لكل مرحلة من هذه المراحل فصلاً في هذا الباب.

---

(١) Jimenez De Arechaga, op. cit, p. 37,

الفصل الأول

إبرام المعاهدات الدولية

تقسيم:

تمر عملية إبرام المعاهدات الدولية بعدة اجراءات قد تكون مطلوبة كلها لإتمام عملية إبرام المعاهدة، وقد يكتفي ببعضها فقط. وهذا يقتضي أن نعرض للمراحل المختلفة التي تمر بها عملية إبرام المعاهدة في مبحث أول.

فإذا ما تم إبرام المعاهدة فقد يتم قبولها بكاملها من جانب أطرافها، وقد يكون لأحد الأطراف أو بعضهم من التحفظات ما قد يحد من نطاق سريان أحكام المعاهدة المعنية عليهم وهذا ما يطرح على بساط البحث مشكلة التحفظ على المعاهدات. ونخصص لذلك المبحث الثاني من هذا الفصل.

وأخيراً فإن إبرام المعاهدة قد يأتي صحيحاً من كافة الوجوه، وهذا هو الوضع المعتاد. ولكن قد يعرض من الأسباب ما قد يدعو إلى بطلانها أو المطالبة بإبطالها. وهذا ما يجعلنا نعرض لمشكلة شروط صحة المعاهدات الدولية في المبحث الثالث من هذا الفصل.

المبحث الأول

مراحل إبرام المعاهدات الدولية

السلطات المختصة بإبرام المعاهدات الدولية:

أثارت المعاهدات الدولية تردداً في الفقه حول مدى خضوعها - من حيث اجراءات ومراحل إبرامها - للقانون الوطني أم للقانون الدولي. ذلك أنها يمكن أن تثير مشكلات تتبل من حيث طبيعتها لأن تكون خاضعة لأحكام أي من القانونين. لذا لم يكن غريباً أن نجد في الفقه نظرتين أحداهما تذهب إلى القول بأن مشكلة تحديد الأجهزة المختصة بإبرام المعاهدة - بدءاً بمرحلة المفاوضات وانتهاءً بمرحلة التصديق - تظل محكومة بالقانون الوطني. وهناك نظرية أخرى تذهب إلى أن هذه الأمور تظل محكومة بالقانون الدولي[1].

وأياً ما كان الأمر في هذا الخلاف فإنه حيث لا توجد قاعدة دولية صريحة في هذا الشأن، فإن القانون الوطني يكون مطالباً بسد الفراغ الناشىء عن غياب قاعدة قانونية دولية. فالقانون الوطني هو الذي يحدد كيفية وشروط ممارسة اختصاص إبرام المعاهدات والأجهزة المختصة بذلك.

أما من حيث السلطات المختصة بإبرام المعاهدات الدولية فلقد كان من المستقر - وما يزال - أن كلاً من رئيس الدولة ووزير الخارجية يختص بما لهما من صفة تمثيلية في إطار العلاقات الدولية - بإبرام المعاهدات الدولية، فهما يملكان التعبير عن إرادة الدولة. على أن ذلك لا يمنع أي شخص أو جهاز آخر يتحلى بتلك الصفة التمثيلية من الاشتراك في عملية إبرام المعاهدة الدولية. مثل رئيس وزراء دولة ما، أو مبعوثها الديبلوماسي[1].

---

(١) أنظر في السلطات المزودة بالتفويض الكامل Full power لإبرام المعاهدات الدولية، والتطور =

ولقد عددت الفقرة الثانية من المادة السابعة من معاهدة فيينا الخاصة بقانون المعاهدات والمبرمة في ١٩٦٩ أن ممثلي الدولة تفترض فيهم الصفة التمثيلية دون حاجة لإبراز أوراق تفويض لإتيان تصرف باسم الدولة ولحسابها (ومنها المعاهدات الدولية بالطبع)، هم:

أ - رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية وذلك فيما يتعلق بكل التصرفات الخاصة بإبرام المعاهدة.

«وهكذا انحازت المادة إلى الرأي الذي يقر لرئيس الدولة ووزير الخارجية بسلطات كاملة دون حاجة إلى إثبات أن تلك السلطات تتفق مع المتطلبات الدستورية الداخلية. وأضافت المادة إلى هذين رئيس الحكومة، وهو استحداث لأن الفقه التقليدي لم يكن يقر لرئيس الحكومة بمركز الدولي».[1]

ب - رؤساء البعثات الديبلوماسية، ولكنها حصرت تمثيل هؤلاء لدولتهم في المعاهدات التي تبرمها دولتهم على الدولة المعتمدين لديها.

جـ - المندوبون المعتمدون لدى مؤتمر دولي أو منتظم دولي أو أحد أجهزته وذلك فقط بالنسبة لنص المعاهدات الذي يقر في ذلك المؤتمر أو ذاك المنتظم أو جهازه.

المراحل التقليدية لإبرام المعاهدات الدولية

لا يتضمن القانون الدولي أية قواعد تحدد مراحل إبرام المعاهدات الدولية. بل أنه حتى ولو فرضنا تضمنه مثل هذه القواعد لأمكن للأطراف

= التاريخي لهذه الفكرة:

McNair, op. cit, p. 120.

O'connell D.P., International Law For Students, London, Stevens 1972 p. 90.

(١) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٢٩٤.

دائماً الإتفاق على اتباع إجراءات مختلفة.

على أن ما جرى عليه مسلك الدول هو أن إبرام المعاهدة يمر بمرحلتين أساسيتين أولهما التوقيع عليها، وثانيهما هي التصديق عليها. ومع ذلك فإنه يسبق هاتين المرحلتين الأساسيتين مرحلتان تمهيديتان هما المفاوضة على المعاهدة وتحريرها.

أولاً: المفاوضة على المعاهدة وتحريرها:

يسبق التوقيع على المعاهدة المفاوضة في شأنها، وتحريرها وفي المفاوضة يقوم ممثلو الدول الأطراف ـ المزودون بتفويض من جانبها لاتخاذ إجراءات إبرام المعاهدة ـ بالتفاوض والتباحث بشأن هذه الأخيرة. ويقصد بالمفاوضة « تبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر بقصد التوصل إلى عقد إتفاق دولي بينهما، يتناول بالتنظيم ما تبغي الدولتان تنظيمه من شؤون[1] » وتنتهي المفاوضات بإقرار المفاوضين لمشروع المعاهدة. ويرى جانب من الفقه أن إجماع المفاوضين على إقرار مشروع المعاهدة يعد من الأمور التي تقتضيها طبيعة الأشياء حين يتعلق الأمر بمعاهدة ثنائية الأطراف، أو كان عدد أطرافها قليلاً وما قد ينتج عن المعاهدة من آثار تتعلق بحقوقهم والتزاماتهم قبل بعضهم البعض[2]. وكان يمس مباشرة المصالح المتبادلة بينهم.

على أن الامر يختلف حين يتعلق بالمفاوضة على إبرام معاهدة عامة تضم عدداً كبيراً من الدول. ويتم الإعداد لإبرام مثل هذه المعاهدات من خلال مؤتمرات دولية تدعو إليها عادة إحدى المنتظمات الدولية. ويكشف لنا الواقع العملي أن إقرار مشروع المعاهدة يتم من خلال عملية التصويت عليه. ويكفي

---

(١) حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح عامر، المرجع السابق، ص٢٣٢.

(٢) Menon P.K., op. cit p. 140-141.

Sinclair I.M., The Vienna Convention on The Law of Treaties, Manchester Univ. Press. 1973, p. 33.

عندئذ أن تتحقق الأغلبية ـ التي يتفق على نصابها سلفاً ـ لإقرار مشروع المعاهدة(1).

ولقد قننت معاهدة فيينا ذلك الواقع فقررت في مادتها التاسعة أن مبدأ الإجماع هو الأصل في إقرار مشروع المعاهدات الدولية إلا إذا تعلق الأمر بمعاهدة يتم إعدادها من خلال مؤتمر دولي. إذ يكفي عندئذ أن يتم إقرارها عن طريق التصويت عليها من جانب ثلثي الأعضاء. اللهم إلا إذا اتفقت هذه الأغلبية على اعتناق نصاب آخر غير الثلثين.

وبانتهاء المفاوضة يجري تحرير المعاهدة. ولعل أهم مشكلة تثور بصدد تحرير المعاهدة هي اختيار اللغة المستعملة في هذا الشأن. ولا تثور صعوبة إذا كانت كل الدول الأطراف تتكلم بنفس اللغة، أو اتفقت على اختيار لغة معينة لتحريرها ولكن حيث لا يتحقق هذان الغرضان فلقد جرت العادة على اتباع عدة سبل منها:

أ ـ تحرير المعاهدات بلغتين أو أكثر مع الإتفاق على أنه في حالة تضارب التفسيرات الناجم عن اختلاف اللغات المستعملة ترجح إحدى هذه اللغات. وهذا ما تم الاتفاق عليه في شأن معاهدات الصلح بفرساي ١٩١٩ ـ ١٩٢٠، إذ رجحت اللغة الفرنسية على غيرها من اللغات الاخرى عند الاختلاف على التفسير.

ب ـ ومن هذه السبل أيضاً تحرير المعاهدة بلغات كافة الدول الأطراف فيها مع تساوي حجية كل نسخة محررة بلغة ما مع غيرها من النسخ الأخرى. ولعل ذلك يعد إنعكاساً لتمسك الدول بفكرة السيادة واعتبار أن استعمال لغتها في المعاهدة التي تدخل طرفاً فيها يعد مظهراً من مظاهر سيادتها. والواقع

(1) Higgins R. The development of International Law Through The political organs of the United Nations, 1963, chapter I.

أن ذلك يعد تفسيراً متطرفاً لمبدأ السيادة فضلاً عن أن اتباعه يؤدي إلى صعوبات لا يمكن إنكارها تزداد كلما ازداد عدد أطراف المعاهدة.

ثانياً: التوقيع على المعاهدة:

إذا ما تم تحرير المعاهدة وفقاً لما يسبق عرضه يقوم ممثلو الدول بالتوقيع عليها وينبغي أن يكون ممثلو الدول مزودين بتفويض بالتوقيع عليها.

والأصل أن يتم التوقيع بأسماء ممثلي الدول كاملة، على أن العمل الدبلوماسي قد كشف عن أسلوب للتوقيع يسمى بالتوقيع بالأحرف الأولى.

ويتبع هذا الاسلوب في التوقيع إذا كانت الدول المعنية لم تزود ممثليها بالتفويض المشتمل على التوقيع، أو إذا كان هناك شكا في القبول النهائي لبعض ما جاء في المعاهدة من أحكام من جانب الدول الأطراف فيها. وقد يكون المقصود به إعطاء فرصة إضافية للدول لإعادة دراسة المعاهدة.

ويلاحظ أن التوقيع بالأحرف الأولى لا يعد ملزماً للدول بالتوقيع النهائي على مشروع المعاهدة، ومن ثم يحق للدول المعنية الامتناع عن التوقيع النهائي إلا إذا كان هناك إتفاقاً مسبقاً على غير ذلك.

ولقد قننت معاهدة فيينا هذا الاسلوب من التوقيع وما قد ينجم عليه من آثار، فقررت في الفقرة الثانية من المادة الثابتة عشرة أنه:

أ - يعتبر التوقيع بالأحرف الأولى على نص معاهدة من قبيل التوقيع على المعاهدة إذا اثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على ذلك.

ب - يعتبر التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة على معاهدة من جانب ممثل الدولة من قبيل التوقيع الكامل عليها إذا أجازته الدولة بعد ذلك.

وبإتمام توقيع المعاهدة تصبح معدة للتصديق ويصبح على عاتق الدول الأطراف واجب الإلتزام بمبدأ حسن النية بعدم مخالفة ما سبق الإتفاق عليه، وبضرورة إتمام إجراءات التصديق على أن ذلك لا يعني أن الدولة ملتزمة

قانوناً بالمعاهدة . فهذا لا يتحقق إلا بالتصديق . ومع هذا فإن معاهدة فيينا قد خلعت على التوقيع آثاراً قانونية ملزمة لأطراف المعاهدة في أحوال ثلاثة :-

أ - إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر .

ب - إذا ثبتت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر .

جـ - إذا بدت نية الدولة في إعطاء التوقيع هذا الأثر في وثيقة تفويض ممثلها أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضات .

ثالثاً : التصديق على المعاهدة Ratification

يقصد بالتصديق على المعاهدة ذلك الإجراء الذي تقبل به الدول الأطراف الالتزام بصورة نهائية بأحكام المعاهدة وفقاً للإجراءات الدستورية في كل دولة من هذه الدول . ومن هنا قيل بأن التصديق يعد إجراء وطنياً بحتاً ، إذ يتم وفقاً لقواعد القانون الوطني في كل دولة طرف في المعاهدة .

ولا خلاف حول ضرورة استكمال إجراءات التصديق لتصبح المعاهدة ملزمة لأطرافها إذا نصت المعاهدة على ذلك صراحة ، أو أمكن استخلاص ذلك من الإرادة الضمنية للدول الأطراف . على أن الصعوبة تثور إذا جاءت المعاهدة خلواً مما يفيد اشتراط ضرورة التصديق . فهل يشترط عندئذ التصديق على المعاهدة أم يكفي التوقيع عليها لتصبح ملزمة؟

إنقسم الفقه - في الإجابة على هذا التساؤل - إلى فريق يستلزمه وآخر لا يرى ضرورة له .

فالفريق الذي يستلزم التصديق يرى أنه إجراء يستجيب لاعتبارات قانونية وعملية ، ومن ثم ينبغي استكماله سواء نص على ذلك صراحة أم لا .

فالتصديق يؤدي إلى تجنب ما قد يثور من خلافات حول حقيقة أبعاد التفويض الممنوح للمفوضين عن الدولة في التفاوض وتوقيع المعاهدة حتى ولو

تجاوز المفوضون حدود تفويضهم. ففي تصديق صاحب سلطة إبرام المعاهدات على المعاهدة ما يعد إجازة لتجاوز المفوضين لحدود اختصاصاتهم على فرض وقوعه »[١].

أما الاعتبارات العملية التي تبرر التصديق فمنها ما يرجع الى طبيعة الموضوع الذي تتناوله المعاهدات، وعادة ما يكون ماساً بالمصالح العليا للدولة، الأمر الذي يقتضي أن يتعلق بالسلطة المختصة بالتصديق الموافقة النهائية على المعاهدة. وهذا يفترض - بطبيعة الحال - قيام هذه السلطة بفحص المعاهدة وتمحيصها بما يتفق مع أهمية موضوعها[٢].

ومنها ما يرجع إلى، تطور النظم الديمقراطية البرلمانية وإفساح المجال للسلطة التشريعية لتقول كلمتها في شأن المعاهدة في صورة التصريح لرئيس الدولة بالتصديق عليها فحرية رئيس الدولة لم تعد مطلقة لما كانت قبلاً في التعبير عن إرادة الدولة فيا يتعلق بإتمام إبرام المعاهدة.

ولقد أكد القضاء الدولي أهمية التصديق، واعتباره إجراء لازماً لصيرورة المعاهدة ملزمة منتجة لآثارها في مواجهة أطرافها[٣].

أما الفريق الآخر من الفقهاء الذي يرى عدم ضرورة التصديق في حالة سكوت المعاهدة على النص عليه فيرى أنه «إذا لم يتضح من الارادة الصريحة أو الضمنية لأطراف المعاهدة ضرورة التصديق على المعاهدة فإن ذلك يعني استقرار العقيدة لديهم على إعمال قاعدة عامة في القانون الدولي مؤداها دخول المعاهدة حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها »[٤].

---

(١) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٢٦٢.

(٢) McNair, op. cit p. 133-134.

(٣) Affaire de la Compétence de la Commision Internationale de l'Oder, C. P. J. I., Arrêt du sept. 1929, Série A No. 23 p. 609 et s. Affaire Ambatielos, C. I. J. Rec 1952. p.43.

(٤) Fitzmaurice, , Do Treaty nead reatification?, BYBIL, 1934, p. 116.

ولم تحسم معاهدة فيينا هذا الخلاف الفقهي إذ قررت في مادتها الرابعة عشرة أن المعاهدة لا تصبح ملزمة إلا بالتصديق متى نص على ذلك صراحة . أو كان ذلك موضع إتفاق بين ممثلي الدول الأعضاء أثناء المفاوضات . ولم تعالج معاهدة فيينا الغرض الذي تصمت فيه المعاهدة عن اشتراط التصديق ، وتعذر الوقوف على الارادة الصريحة أو الضمنية للدول الأطراف في هذا الشأن .

ونحن نميل الى القول بأنه عند تعذر استخلاص الإرادة الصريحة أو الضمنية لأطراف المعاهدة ، أو إذا لم يوح موضوع المعاهدة إلى ضرورة اشتراط التصديق ، فإنه يفهم من هذا أن الدول الأطراف تقنع بالتزامها بالمعاهدة بمجرد التوقيع عليها[1]

التصديق سلطة تقديرية للدول المعنية :

وإذا كان التصديق يعد إجراء لازماً لدخول المعاهدة حيز التنفيذ في الحدود التي سبق لنا بيانها ، إلا أنه لا يوجد ما يجبر الدول على إتمامه ، فالأمر متروك تماماً لسلطتها التقديرية . ومعنى ذلك أن المعاهدة لا تصبح ملزمة للدولة المعنية إلا من الوقت الذي تقرر فيه ـ وفقاً لما تقدره من ظروف ـ أن تصدق عليها . ويترتب على الخصائص التقديرية للتصديق نتائج ثلاث :[2].

أولها : أنه لا توجد آجال محددة ينبغي أن يتم التصديق من خلالها ، فالدولة الموقعة على المعاهدة تحتفظ بحرية كاملة في إتمام التصديق عليها في أي وقت تراه ملائماً لها . فقد تتراخى الدولة في التصديق فيأتي بعد إتمام التوقيع بسنين عدداً .

ثانياً : ليس هناك ما يمنع الدول من أن تعلق تصديقها على شرط . فقد توقف هذا التصديق على تحقق شرط أو شروط معينة تحقيقاً لغاية سياسية

Blix h., the requirement of ratification, BYBIL, 1953 p. 352.

(١) قرب Menon, op. cit, p. 144

(٢) Rousseau, Droit, international public. op. cit., p. 91 et s

تقدرها الدولة. والواقع أنه إذا كانت الدولة قادرة على الإقدام، والإحجام عن التصديق فإنه يصبح من باب أولي أن تحدد الشروط التي تقدم - في ظلها - على إتمام التصديق. ومن الأمثلة التي يضربها شارل روسو على التصديق المشروط مطالبة فرنسا لإتمام التصديق على معاهدة الصداقة وحسن الجوار المبرمة بين فرنسا وليبيا سنة ١٩٥٥ أن يتم تحديد الحدود الليبية - الفرنسية. وقد تم تعيين هذه الحدود في ديسمبر سنة ١٩٥٦، ومن ثم فقد صدقت فرنسا على المعاهدة المذكورة وتم تبادل التصديقات بين كلا الدولتين(١).

ثالثاً: وإزاء تمتع الدولة بسلطة تقديرية تتعلق بالتصديق على المعاهدات فإنه يصبح منطقياً ألا تكون هناك مسؤولية على الدولة الممتنعة عن التصديق. قد يكوت الإمتناع عن التصديق عملاً غير ملائم، أو عملاً غير ودي تجاه الطرف الآخر في المعاهدة ولكنه لا يثير مسؤولية الدولة من الناحية القانونية. ولقد استقر مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن رفضها التصديق نتيجة لشيوع الأخذ بمبدأ فصل السلطات، وخاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وإسناد اختصاص إبرام المعاهدات الدولية إلى كل منهما. وقد يحدث أن تختلف كلا السلطتين حول المعاهدة المعينة الامر الذي يحول دون إتمام التصديق نظراً لاختلاف وجهتي نظرهما في هذا الصدد.

واستعراض السوابق الدولية يشير لنا إلى العديد من الحالات التي رفضت فيها الدول التصديق على المعاهدة رغم سبق التوقيع عليها من جانبها. فلقد رفضت فرنسا مثلا التوقيع على العديد من المعاهدات الدولية منها رفضها التصديق على الإتفاقيات المتعلقة باستخدام الغواصات في الحرب البحرية المبرمة سنة ١٩٢٢، ومنها رفضها التصديق على إتفاقية إنشاء الجماعة الأوروبية للدفاع المنعقدة سنة ١٩٥٢.

ومن السوابق الشهيرة في هذا الصدد رفض مجلس الشيوخ الأمريكي

---

(١) روسو، المرجع السابق، ص٩١ - ٩٢.

التصديق على اتفاقيات الصلح في فرساي سنة ١٩١٩ . ذلك أنه ثار الخلاف بين المجلس المذكور والرئيس الأمريكي ولسن حول مدى إتساق هذه الإتفاقيات مع سياسة الولايات المتحدة المنبثقة من مبادىء بونرو وتعذر بذلك على الولايات المتحدة دخول عضوية عصبة الأمم.

التصديق الناقص:

قد يشترط دستور الدولة ضرورة الرجوع الى السلطة التشريعية لأخذ موافقتها على التصديق على المعاهدة ، فإن صدرت هذه الموافقة أمكن لرئيس الدولة إجراء التصديق. على أن رئيس الدولة قد يعمد الى التصديق على المعاهدة دون الرجوع مسبقاً الى السلطة التشريعية وهذا ما يعرف في الفقه باسم « التصديق الناقص ». وهنا يثور التساؤل حول حكم القانون الدولي فيما يترتب على هذا النوع من التصديق من آثار قانونية؟.

أثارت الإجابة على هذا التساؤل العديد من الخلافات الفقهية يمكن أن نركزها في مذاهب أربعة[1]: ـ

أ ـ فالمذهب الأول يرى الاعتراف بشرعية التصديق الناقص وإنتاجه لآثاره في علاقة الدولة ببقية أطراف المعاهدة. وهذه النتائج تتسق ـ في منطق هذه النظرية ـ مع ضرورة تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقرار للعلاقات الدولية. فهذه الأخيرة ينبغي أن تظل بعيدة عن تأثير المعارك السياسية الداخلية التي لا شأن للدول الأطراف الأخرى بها. ومن ناحية أخرى فإنه من غير المقبول أن تتدخل الدولة في النظام الدستوري لدولة ما ، بحيث تتولى الرقابة الدستورية على عملية التصديق على المعاهدة ، للوقوف على متى يعتبر التصديق سليماً وكاملاً ومتى لا يكون كذلك.

---

(١) روسو، المرجع السابق، ص١٠٨ وما بعدها.

وانظر أيضاً: حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح عامر، المرجع السابق، ص٢٤٢ وما بعدها. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٢٦٨ وما بعدها.

التصديق الناقص لا يؤدي إذن - وفقاً لهذه النظرية - إلى إبطال المعاهدة على الرغم من اعتباره عملاً غير مشروع من وجهة نظر القانون الوطني. وكل ما يمكن أن يؤدي إليه هو اعتبار رئيس الدولة مسؤولاً - وفقاً لقواعد القانون الوطني - عن ارتكابه تصرفاً غير مشروع، دون أن يمس ذلك بصحة المعاهدة ووجودها صحيحة منتجة لآثارها.

ب - أما المذهب الثاني: فيرى أن التصديق الناقص يؤدي إلى إبطال المعاهدة لأن في ذلك تجاوزاً لاختصاص الجهاز الذي تولى التصديق. فإذا كان القانون الوطني يشترط إجراءات معينة وتدخل أكثر من جهاز لتولي عملية التصديق ثم خولفت هذه الأحكام جاء التصديق باطلاً ومن ثم يصبح في حكم العدم ولا يترتب عليه اي اثر قانوني حتى في إطار العلاقات بين أطراف المعاهدة المعنية.

جـ - أما المذهب الثالث: فيرى أن الدولة التي خالف رئيسها أحكام التصديق المقررة في دستور دولته تصبح مسؤولة عن أعمال رئيسها مسؤولية دولية. فالتصديق الناقص عمل غير مشروع، ولكن لما كانت القاعدة أنه لا يجوز للمخطىء أن يستفيد بخطئه، فإن الدولة لا تستطيع أن تطالب بإبطال المعاهدة بدعوى أن التصديق الذي أجراه رئيسها غير مشروع إذ عندئذ لا تلومن إلا نفسها «وخير تعويض يمكن أن يترتب على مسؤولية الدولة عن أعمال رئيسها هو إبقاء المعاهدة نافذة منتجة لآثارها».

د - أما المذهب الرابع: فإنه يؤسس حكم التصديق الناقص على ضرورة التزام مبدأ حسن النية في مادة المعاهدات الدولية ومنها ما يتعلق بالآثار المترتبة على التصديق الناقص. فالقاعدة أنه لا يجوز لدولة ما أن تطلب بطلان المعاهدة الدولية بمقولة أن رئيسها قد خالف أحكام التصديق المقررة في دستور هذه الدولة. إذ أن مبدأ حسن النية يستوجب حماية الدول الغير التي لا علم لها بما يشوب التصديق الناقص من عدم المشروعية، فهذه قواعد داخلية لا شأن لبقية أطراف المعاهدة بها. على أن مبدأ حسن النية يستوجب، من ناحية

أخرى ـ أنه حيث تكون الدولة أو الدول الأخرى الموجه إليها التصديق سيئة النية، أي تعلم بما يشوب هذا التصديق من مخالفة فإنه لا يمكن أن تتمسك بالأوضاع الظاهرة، ومن ثم فإنه يحق للدولة التي صدقت تصديقاً ناقصاً أن تطالب ببطلان التصديق وعدم الالتزام بالمعاهدة.

أما معاهدة فيينا في قانون المعاهدات فقد قررت في المادة ٤٦ انها «لا يجوز للدولة أن تتمسك بأن التعبير عن ارتضائها الالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالاً واضحاً بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي. ويعتبر الإخلال واضحاً إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية».

أما المادة ٤٧ فإنها تنص على ما يلي «إذا كانت سلطة ممثلي الدولة في التعبير عن إرتضائها الإلتزام بمعاهدة معينة مقيدة بقيد خاص واغفل الممثل مراعاة هذا القيد فلا يجوز التمسك بهذا الإغفال لإبطال ما عبر عنه من رضاء إلا إذا كانت الدولة المتفاوضة قد أبلغت بهذا القيد قبل تعبيره عن الرضا».

تسجيل المعاهدات:

على الرغم من أن عهد عصبة الأمم المتحدة المبرم في سنة ١٩١٩ كان أول ما أرسى نظام تسجيل المعاهدة الدولية لدى الأمانة العامة لعصبة الأمم، إلا أن هذه الفكرة لم تكن حديثة. فلقد نودي بها من قبل من أواخر القرن التاسع عشر، بل لقد بذلت بعض المحاولات المحدودة لنشر بعض المعاهدات الدولية مثل قيام المكتب الدولي لاتحاد حماية الملكية الصناعية بنشر مجموعة عامة للتشريعات والمعاهدات المتعلقة بالملكية الصناعية سنة ١٨٨٣، وقيام المجلس الإداري لمحكمة التحكيم الدائمة بالتصريح في سنة ١٩١١ للمكتب الدولي

لتسوية المنازعات بالطرق السلمية بنشر معاهدات التحكيم[1].

والواقع أن الرغبة في القضاء على المعاهدات السرية وحلول أسلوب الديبلوماسية العلنية محل الديبلوماسية السرية في العلاقات الدولية[2] هو الذي فرض ضرورة وضع نظام تسجيل ونشر المعاهدات والاتفاقيات الدولية لذا فإن عهد عصبة الأمم نص في مادته الثامنة عشرة على ضرورة تسجيل ونشر المعاهدات الدولية في أقرب فرصه لدى الأمانة العامة للعصبة وإلا فإن هذه المعاهدات والإتفاقيات لن تكون ملزمة.

ونظراً لما أثاره هذا النص من خلاف حاد في الفقه حول جزاء عدم تسجيل المعاهدة وما إذا كان ذلك ينفي عنها الصفة الملزمة أم لا، فإن ميثاق الأمم المتحدة قد تلافى تلك الصياغة الغامضة فنص في المادة ١٠٢ من الميثاق على أنه «كل معاهدة أو إتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة يعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن».

وتنص في فقرتها الثانية على أنه «ليس لأي طرف معاهدة أو إتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الإتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة».

واضح إذن أن ميثاق الأمم المتحدة لا ينفي عن المعاهدة المسجلة الصفة الملزمة، وإنما يحظر التمسك بها أمام أي جهاز من أجهزة الأمم المتحدة. فمثلاً لا يمكن لدولة ما طرفاً في نزاع معروض على محكمة العدل الدولية أن تتمسك بأحكام معاهدة ما من شأنها حسم هذا النزاع مع الأطراف الأخرى ما لم تكن هذه المعاهدة مسجلة ومنشورة بواسطة الأمانة العامة للأمم المتحدة.

---

(١) أنظر في هذا محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٣٢٠، وما بعدها.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٢٧٣ وما بعدها.

وإذا كان نص المادة ١٠٢ في فقرتها الثانية يوجب - في ظاهره - تسجيل كافة المعاهدات والإتفاقيات الدولية، إلا أنه لا ينبغي أن يفهم هذا النص على إطلاقه، فالتفسير المنطقي لهذه المادة يفرض علينا القول بأنه لا يمكن تصور وجوب تسجيل كافة المعاهدات والإتفاقيات الدولية، وإلا أدى ذلك بنا إلى نتائج ساذجة كوجوب تسجيل إتفاق بين دولتين على أن يزور رئيس دولة ما لدولة أخرى[1].

---

(١) Conforti, , le Nazioni Unite, Vol. I, Padova , CEDAM, 1972, p. 152.
وانظر أيضاً في المعاهدات التي يلزم تسجيلها: محمد طلعت الغنيمي، ص٣٢٤ وما بعدها.

المبحث الثاني

التحفظ على المعاهدات الدولية

يقصد بالتحفظ على المعاهدات الدولية عموماً أنه «تصريح رسمي من جانب دولة ما - لدى توقيعها على معاهدة معينة أو التصديق عليها أو الإنضمام لها - يتضمن الشروط التي يتوقف على قبولها صيرورة الدولة طرفاً في المعاهدة، ويكون من أثر ذلك التحفظ الحد من نطاق الآثار التي تنتجها المعاهدة في مواجهة الدولة المذكورة في علاقاتها مع غيرها من الدول الأطراف في المعاهدة أو أولئك الذي يمكن أن يصبحوا طرفاً فيها»[١].

ونعرض فيما يلي لأهم النظريات التي قيلت في هذا الشأن والتي يمكن أن نركزها في طائفتين كل واحدة منها تستند الى فكرة أساسية في بيان موقفها من التحفظ على المعاهدات الدولية[٢].

الطائفة الأولى: النظريات التي تؤسس جواز التحفظ على المعاهدات الدولية على أساس فكرة السيادة:

الجامع المشترك الذي يربط هذه النظريات هو أنها تتيح للدول إمكانية التحفظ على المعاهدات الراغبة في الإنضمام إليها، على أن موقفها في هذا الأمر يعتمد على الجانب الذي تنظر إلى حكم التحفظات من خلاله. فمنها ما ينظر

---

(١) Harvard Research in International Law, Draft Convention on law of treaties, A. J. I. L. 1935.

وأنظر أيضاً:

Rousseau, Principes généraux du droit international public, Paris, Pedone, 1944, p. 291.

وله أيضاً:

Droit international public, Tome I, Paris, Sirey, 1970, pp. 119 et s.

وأنظر أيضاً في التحفظات على المعاهدات الدولية:

محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ج٩، ص٤٤٨ وما بعدها.

إلى التحفظات من خلال من قدمها فقط ، بينما ينظر البعض الآخر إلى موقف الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة من ذلك التحفظ ونوضح فيما يلي وجهتي النظر في هذا الشأن

وجهة النظر الأولى:

نادى الإتحاد السوفياتي ومجموعة الدول الإشتراكية في الأمم المتحدة بنظرية إباحة التحفظ على كافة المعاهدات الدولية بلا استثناء باعتباره عملاً من أعمال السيادة. وقد جاء ذلك بمناسبة عرض موضوع مدى جواز قبول التحفظات على المعاهدة الدولية بتحريم إبادة الجنس البشري (الاثخان)[١] والتي طلبت فيها الجمعية العامة للأمم المتحدة الرأي الإستشاري لمحكمة العدل الدولية. ومؤدى هذه النظرية «أن لكل دولة إستناداً إلى مبدأ سيادة حقاً لا ينازعها عليه منازع أن تبدي تحفظات على أي معاهدة دولية، ويصبح من نتائج ذلك التحفظ سريان أحكام المعاهدة على الدولة صاحبة التحفظ في علاقاتها بغيرها من أطراف المعاهدة الآخرين، باستثناء الشق الذي أبدت تحفظها بصدده[٢] ».

ولا يخفي ما يؤدي إليه الأخذ بمنطق هذه النظرية من نتائج خطيرة فيما يتعلق بتحديد المخاطبين بأحكام المعاهدة ومدى التزامهم بها، فضلاً عن عدم إتساق النتائج التي تؤدي إليها مسايرة منطق هذه النظرية مع المقدمات التي بدأت منها.

---

(١) استعمل استاذنا الدكتور طلعت الغنيمي اصطلاح «الاثخان» كترجمة للفظ الإفرنجي Genocide ولقد استنبط هذا المعنى من الآية الكريمة «ما كان لنبي أن يكون له أسرى حتى يثخن في الارض». المرجع السابق، ج١، ص

(٢) Exposé écrite adressé à la Court Internationale de Justice, Avis consultatif sur les réserves à la convention sur le génocide, mémoires et plaidoiries, C. I. J. Rec; 1950, pp 21, 290–294.

فمن ناحية فإن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى أن معاهدة واحدة « يمكن أن ينبثق منها عدد لا نهاية له من العلاقات الإتفاقية ذات المضمونات المتغايرة كل منها تربط إثنين أو أكثر من الدول الأطراف فيها ، بحيث تتحول المعاهدة التي أريد لها أن تكون متعددة الأطراف إلى مجرد مجموعة من المعاهدات ثنائية الأطراف ذات مضمونات متغايرة[1] :

ومن ناحية أخرى فإن هذه النظرية تؤدي بنا إلى نوع من المعاهدات « المهلهلة » ، إن صح لنا التعبير ، بحيث يستطيع أي طرف فيها التحلل من قطاع معين من الإلتزامات التي تفرضها دون أن يظل مع ذلك بمنأى تماماً عن المعاهدة في ذاتها مما « قد يتنافى مع الغرض الذي أبرمت من أجله ومع طبيعة الموضوع التي ترد عليه »[2].

وأخيراً فإن التأمل في منطق هذه النظرية يؤدي بنا كما يقول دهوسي - بحق - إلى إدراك التناقض الذي يوجد بين المقدمة التي بدأت منها - باعتبار إبداء التحفظات مظهراً من مظاهر السيادة - وبين النتائج البعيدة التي تصل إليها هذه النظرية .

فلو سلمنا بقدرة كل دولة على تحديد طبيعة ومدى علاقاتها مع غيرها من الدول تحديداً ذاتياً فمعنى ذلك - وتمشياً مع هذا المنطق - إنها تستطيع أن تحدد تحديداً ذاتياً أيضاً طبيعة ومدى التزاماتها مع هذه الدول - فلو علمنا أن كل دولة بما لها هي الأخرى من سيادة تستطيع أن تسلك على هذا النحو فإن النتائج البعيدة تؤدي بنا إلى تمتع إحدى الدول بما تكفله لها سيادتها - بهذا المعنى المطلق - يتعارض مع ما لغيرها من ذات الحق وهذا ما يؤدي في النهاية

---

(١) دهوسي المرجع المذكور ص٤٣ .

(٢) الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن التحفظات الواردة على معاهدة تحريم إبادة الجنس ، مجموعة أحكام سنة ١٩٥٠ ، ص٢٤ .

إلى تناقضه حتى مع فكرة السيادة ذاتها[1].

وجهة النظر الثانية:

لا تبتعد هذه النظرية بدورها عن فكرة السيادة في تبرير إبداء التحفظات على المعاهدات، كل ما هنالك أنها حاولت تفادي ما وجه للنظرية السابقة من نقد.

ومؤدى النظرية التي نحن بصدد عرضها أنه من مقتضى ما تتمتع به الدولة من سيادة أن يكون لها حق تعليق قبولها للمعاهدة وصيرورتها طرفاً فيها على قبول التحفظات التي أبدتها عليها.

على أنه يقابل حق الدولة في إبداء التحفظات على المعاهدة حق الدول الأخرى الأطراف في هذه الأخيرة - واستناداً لما يتمتعون به هم أيضاً من سيادة - أن يعترضوا على ذلك التحفظ ومن ثم يمتنع على الدولة صاحبة التحفظ أن تصبح طرفاً في المعاهدة المعنية حتى ولو رفض واحد فقط من الأطراف الآخرين قبول التحفظ[2].

وعلى الرغم من التوازن الذي حاولت هذه النظرية أن ترسيه بين مقتضيات فكرة السيادة التي تتمتع بها الدول سواء تلك الدولة التي أبدت التحفظ، أو الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة، إلا أنها مع ذلك لا تنجو من بعض الملاحظات التي يمكن إبداؤها عليها.

أ - فعلى الصعيد العملي قد يكون التسليم بمنطق هذه النظرية مؤدياً إلى ثمة نتائج غير مرغوب فيها. فإطلاق حق أي دولة - مهما كان وزنها - في الإعتراض

---

(١) دهوسي المرجع المذكور ص٤٣.

(٢) Jobst, Reservations to multilateral treaties; AJIL, 1937, p. 318.
Hudson, Reservation to multipartite international instruments, AJIL, 1938, 330.
Rousseau, Les principes généraux..., op. cit, p. 297.

على التحفظ الذي تبديه الدولة راغبة الإنضمام إلى المعاهدة ومنعها بالتالي من أن تصير طرفاً فيها قد يؤدي إلى تفويت مصلحة - قد تكون مؤكدة في كثير من الأحيان - على الأطراف الآخرين في المعاهدة؛ إذ أن الدولة التي أبدت التحفظ قد يكون لها من الوزن السياسي أو الإقتصادي أو الفني ما يسمح بإعطاء قيمة خاصة للمعاهدة إذا أصبحت طرفاً فيها.

ب - بل أنه حتى على الصعيد النظري فإن النتائج التي تؤدي إليها منطق هذه النظرية قد تتعارض حتى مع فكرة السيادة التي بنيت هذه النظرية عليها. فالدولة التي تعترض على التحفظ لا تحول فحسب - وفقاً لمنطق هذه النظرية - دون نشأة علاقات قانونية بينها وبين الدولة التي صاغت التحفظ، بل وتفرض أيضاً إستحالة نشأة مثل هذه العلاقات على غيرها من الدول الأطراف في المعاهدة التي قد تكون راغبة في إنشاء علاقات قانونية مع الدولة صاحبة التحفظ دون أن يكلفها ذلك سوى قبول تحفظها. ومن هنا نجد أن منطق هذه النظرية لا يفلت في نهاية الأمر من ذات الحرج الذي وقعت فيه النظرية السوفياتية من حيث تعارض أساس النظرية مع النتائج التي تتوصل إليها[1].

الطائفة الثانية: نظريات تستجيب لمقتضيات إنماء عدد أطراف المعاهدات:

الإعتبار الأساسي الموجه لأفكار هذه النظريات هو محاولة ضمان إستجابة أكبر عدد من الدول للدعوة الموجهة إليها للإنضمام إلى المعاهدة المعنية حتى ولو كان ذلك - وفي حدود معينة - على حساب فكرة تكامل مضمون المعاهدة.

ولعل أول ما يتبادر إلى الذهن - وكنتيجة لهذا المنطق - هو ضرورة إيجاد نوع من المرونة تنتاب الأحكام المتعلقة بالتحفظات والآثار المترتبة على قبولها

---

(١) دهوسي، المرجع السابق ص٤٤.

أو رفضها ، ومن ثم فقد عمدت هذه النظريات إلى محاولة التوفيق بين فكرة السيادة من ناحية وبين مقتضيات ضمان تزايد عدد الدول التي يمكن أن تصبح أطرافاً في المعاهدة[1].

فإما في اعتدادها بفكرة السيادة فيتمثل في سماحها من ناحية ـ وكقاعدة عامة ـ لأية دولة بأن تبدي تحفظاً على المعاهدة وتعليق قبولها للمعاهدة على ذلك التحفظ ، ويتمثل من ناحية أخرى في أن الدول الأخرى الأطراف فيها لها حق قبول أو رفض هذه التحفظات.

واهتمام هذه النظريات بتسهيل انضمام أكبر عدد ممكن من الدول للمعاهدات يبدو في موقفها من الآثار المترتبة على رفض التحفظ من جانب دولة أو أكثر من الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة ، فهي ترى أنه لا يترتب على مثل هذه الإعتراضات سوى الحيلولة دون نشأة علاقات إتفاقية بين الدولة صاحبة التحفظ وبين الدولة أو الدول المعترضة عليه. دون أن يعوق ذلك إمكانية نشأة علاقات إتفاقية ناجمة عن ذات المعاهدة بين الدولة صاحبة التحفظ وبين الدول الأخرى الأطراف فيها التي لم تعترض على هذا الأخير[2].

---

(١) أنظر في عرض هذه النظريات: دهوسي المرجع السابق ص٤٤ وما بعدها.

(٢) اعتنق إتحاد الدول الأمريكية وجهة النظر هذه في المذكرة التي تقدم بها إلى محكمة العدل الدولية بمناسبة طلب رأيها الإستشاري في حكم التحفظات الواردة على المعاهدات الخاصة بتحريم إبادة الجنس:

C. I. J. Mémoires, plaidoiries et documents pour l'avis consultative concernant les réserves au traité sur le génocide. C. I. J., Rec. 1951, p. 76 et ss.

ويبدو أن محكمة العدل الدولية قد اعتنقت في رأيها الاستشاري الخاص بآثار التحفظات على معاهدة تحريم إبادة الجنس البشري موقفاً مقارباً ، مع محاولة تحديد من هم الدول التي يعتد باعتراضها ، وهنا تذهب المحكمة إلى القول بأنها الدول المصدقة على المعاهدة ، أما إذا اعترضت دولة موقعة على معاهدة لم تصدق عليها بعد فإن ذلك الإعتراض لا ينتج أثره إلا من الوقت الذي تم فيه ذلك التصديق (ه الرأي السابق ص ٣٠).

ولا يخفي ما يكتنف إتباع ذلك الرأي من صعوبات بالغة خاصة كلما كان عدد الأطراف كبيراً، وكانت التحفظات الواردة على المعاهدة متعددة، وكانت مواقف الدول بشأنها متباينة.

ثم هنالك صعوبة أخرى قد يؤدي إليها إتباع هذا الرأي يتعلق بتحديد عدد الدول التي أصبحت طرفاً في المعاهدة خاصة في الأحوال التي يقتضي فيها دخول المعاهدة حيز التنفيذ قبولها من جانب عدد معين من الدول.

حكم التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية:

يبدو أن معاهدة فيينا الخاصة بقانون المعاهدات قد اتجهت إلى اعتناق نفس النتائج التي توصلت إليها النظريات السابقة في إباحة التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية. فلقد نصت المادة العشرون في فقرتها الثالثة من المعاهدة المذكورة على أنه «إذا كانت المعاهدة أداة منشئة لمنتظم دولي، فإنه يتطلب لشرعية التحفظ قبوله من الفرع المختص في هذا المنتظم ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك[1].

ويلاحظ أن النص المذكور إذ يسند إلى الفرع المختص سلطة ملاءمة قبول التحفظ أو رفضه لا يواجه سوى فرضاً واحداً هو الفرض الذي تتحفظ فيه دولة ما على المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي في وقت لاحق على نشأة هذا الأخير. ومعنى ذلك أنه يغفل حكم التحفظ السابق على هذه المرحلة والتي لا يمكن أثناءها ـ منطقاً ـ أن تسند إلى منتظم لم ينشأ بعد سلطة تقرير ملاءمة قبول أو رفض التحفظ.

= كما ان المحكمة من ناحية أخرى قد أوصت الدول بالإستنارة بموجه معين سواء عند رغبتها في إبداء تحفظ ما أو قبل قبول هذا الأخير مؤداه أن يكون التحفظ متسقاً مع أهداف المعاهدة ومع طبيعة موضوعها (الرأي السابق ص٢٤).

(١) الترجمة الواردة في المتن للنص المذكور منقولة عن الترجمة الواردة لمعاهدة فيينا المتضمنة لقانون المعاهدات في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٥ لسنة ١٩٦٩، ص٢٩٩.

ومن ناحية أخرى فإن إعطاء التحفظات الواردة على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية ذات الحكم الوارد في الفقرة الرابعة من المادة العشرين من معاهدة فيينا يؤدي بنا إلى نتائج نراها غريبة.

فالفقرة المذكورة تنص على أن « اعتراض أية دولة متعاقدة أخرى على تحفظ لا يحول دون نفاذ المعاهدة بين الدولتين، المعترضة والمتحفظة، ما لم تبد الدولة المعترضة بصفة قاطعة نية مغايرة ».

والنتيجة التي تستخلص من هذا النص أنه حيث تبدي الدولة المعترضة على التحفظ « نيتها القاطعة » في عدم رغبتها في الدخول مع الدولة المتحفظة في علاقات إتفاقية تستند إلى المعاهدة المعينة امتنع نفاذ هذه الأخيرة في علاقتهما المتبادلة. ومعنى هذا أيضاً أنه يمكن تصور صيرورة دولة ما أو أكثر طرفاً في المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي في نظر بعض الدول دون أن تكون كذلك في نظر البعض الآخر.

ولعل مثل هذه النتيجة قد تكون ـ مع التجاوز عن الإنتقادات التي وجهت للنظريات التي تبني على فكرة السيادة ـ أقل خطراً بالنسبة للمعاهدات الدولية الأخرى، إلا أنها تصبح في نظرنا نتيجة شاذة عندما يتعلق الأمر بمعاهدة منشئة لمنتظم دولي. فهي تتنافى مع طبيعة الموضوع الذي ترد عليه المعاهدة المذكورة والهدف الذي ابرمت من أجله، وهو إنشاء المنتظم واعتبارها جزءاً من نظامه القانوني والأساس القانوني لممارسة نشاطه.

لذا فلعله كان من الأوفق جعل القاعدة العامة هي عدم جواز التحفظ على المعاهدات المنشئة للمنتظم الدولي وجعل جوازه من قبيل الاستثناء مع اشتراط شروط لشرعيته كقبوله من كافة الأطراف الأخرى في المعاهدة. بل لعل هذه الفكرة كانت قد ترددت ـ على استحياء ـ أبان المناقشات التي أجريت بشأن التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية، حيث ذهبت لجنة القانون الدولي إلى أنه « حيث يتعلق الأمر بتصرف منشىء منتظم

دولي (ويقصد بالتصرف هنا معاهدة دولية بالطبع) فإن مقتضيات المحافظة على وحدة وتكامل هذا التصرف هي التي ينبغي أن تكون لها الأولوية على غيرها من الإعتبارات[1] » .

على أن المعاهدة لم ترتب النتيجة الطبيعية لهذه الإعتبارات وجعلت القاعدة العامة هي جواز إبداء التحفظات على المعاهدات الدولية حتى تلك التي تنشىء المنتظمات الامر الذي نراه « مخالفاً لموضوع المعاهدة والغرض منها[2] » .

---

(١) وفي هذا تقول اللجنة في تقريرها : ـ

«La commission estime que dans le cas des instruments qui forment le statut des organisations internationales, l'intergrité de l'instrument est un facteur qui prévaut...»

ولقد اقتربت محكمة العدل للجماعات الاوروبية من هذا المنطق حيث ذهبت إلى أن عدم جواز التحفظ على المعاهدات المنشئة :

«Resulte des actes de ratification, par lesquels les Etats membres se sont engagés de façon identique que tous les Etats ont adérés au traité dans les mêmes conditions».

انظر الحكم الصادر في ٢٢ يوليو سنة ١٩٦٥ المنشور في :

Gazette de Palais, 29 Sept – 1 Octobre 1965, p. 4.

(٢) جاء في نص المادة ١٩ فقرة جـ أنه لا يكون التحفظ مشروعاً « إذا كان مخالفاً لموضوع المعاهدة والغرض منها » ونحن نرى أن التحفظ على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية يدخل في إطار هذا الحظر على النحو الذي بينا اسبابه في المتن .

المبحث الثالث

صحة المعاهدات الدولية[1]

بإتمام اتخاذ الإجراءات السابق عرضها يتم ميلاد المعاهدة من الناحية القانونية. والأصل أن المعاهدة أبرمت لتبقى لتؤدي الغرض الذي أبرمت من أجله، على أنه قد يعترض هذا البقاء وجود سبب من الأسباب التي تؤدي إلى إبطالها.

والواقع أن هذه المشكلة تعرض على نحو مختلف عما تعرض فيه بشأن «العقد» في القوانين الوطنية. فطبيعة المعاهدة - باعتبارها مصدراً للقواعد القانونية الدولية - تختلف عن العقد باعتباره مصدراً لالتزامات طرفيه أو أطرافه. كذلك تختلف طبيعة النظام القانوني الذي ينتج فيه كل منهما آثاره في ظله وبناء عليه. فالنظام القانوني الوطني مزود بسلطة عليا تكفل ضمان تنفيذ ما جاء في العقد من أحكام، بينما يفتقد النظام القانوني الدولي لمثل هذه السلطة.

شروط صحة المعاهدات الدولية:

يشترط لصحة المعاهدة - كتصرف قانوني - أن يصدر ممن له أهلية إبرامها، وأن يصدر عن إرادة سليمة، وأن يكون موضوعها مشروعاً. هذه الأحكام تصدق على كافة المعاهدات الدولية يستوي في ذلك أن تكون ثنائية أم متعددة الأطراف، وأياً كان مجال النشاط الذي تتولى تنظيمه. فإذا تخلف

---

(١) أنظر بصفة أساسية بالإضافة إلى المراجع العربية السابق ذكرها.

Nguyen. Quoc Dinh, Droit international public Paris, L. G. D. K, 1975. pp. 185 et ss.

Cahier, Les caractéristique de la nullité en droit international R.G.D.I.P. 1972 pp. 645 et ss.

أحد أو بعض هذه الشروط جاءت المعاهدة إما باطلة أو قابلة للإبطال .

ولقد عرضنا من قبل إلى أهلية إبرام المعاهدات الدولية ، ولا نجد داعياً أن نعيد ما سبق ذكره ، ونقصر الحديث في شروط صحة المعاهدات الدولية على سلامة إرادة أطراف المعاهدة من العيوب ، وعلى مشروعية موضوع المعاهدة . ونخصص لكل من هذين الموضوعين فرعاً في هذا المبحث . ثم نعقب ذلك بدراسة الجزاء المترتب على تخلف أحد أو بعض هذه الشروط المتمثل في البطلان أو القابلية للإبطال وهو ما نخصص له فرعاً ثالثاً .

الفرع الأول

سلامة الرضاء من العيوب

من المستقر عليه في النظم القانونية الوطنية أن الإرادة لا تكون سليمة في التعبير عن تراضي أطراف عقد ما على إبرامه إلا إذا كانت إرادة حقيقية volonté réelle وحرة libre . فالإرادة الحقيقة تعني أن تكون الإرادة خالية من الغلط erreur ، والتدليس dol . والإرادة الحرة تعني ألا يكون التعبير عنها قد تم تحت طائلة الإكراه violence .

وإذا كان ذلك هو السائد بالنسبة للعقود في النظم القانونية الوطنية فما هو الوضع بالنسبة للمعاهدات الدولية؟

عيوب الرضاء في المعاهدات الدولية

السؤال الذي نطرحه في هذا الصدد هو ما إذا كانت النظرية العامة المتعلقة بصحة التعبير عن الإرادة في النظم الوطنية يمكن أن ننقلها إلى مجال القانون الدولي لتجد مجالاً للتطبيق في قانون المعاهدات؟

أثارت الإجابه على هذا التساؤل نقاشاً كبيراً في فقه القانون الدولي ، ويمكن أن نركز الاتجاهات المختلفة في هذا الصدد في ثلاثة:

أولها: اتجاه ينكر إمكانية تطبيق الأحكام العامة المتعلقة بصحة الرضاء من العيوب المستقرة في النظم القانونية الوطنية على المعاهدات الدولية لعدم جدواها بالنسبة لهذه الطائفة من التصرفات الدولية.

وثانيها: اتجاه يرى امكان تطبيق هذه الأحكام - بكاملها ودون تعديل فيها - على المعاهدات الدولية.

وثالثها: اتجاه يرى ضرورة استنباط نظرية متميزة في مادة سلامة الرضا من العيوب لكي تتسق مع المعاهدات الدولية.

وطبيعي أن يكون لكل من هذه الاتجاهات حججه، وهذا ما يقتضي أن نستعرضها، ثم نعقب ذلك بتعليق على كل واحد منها.

الاتجاه الأول: الأحكام المتعلقة بعيوب الرضاء عديمة الجدوى بالنسبة للمعاهدات الدولية:

رغم أن هذا الاتجاه يعد من قبيل الاتجاهات المهجورة فقهاً، إلا أنه قد وجد من بين الفقهاء المحدثين من دافع عنه، وهو ما يقتضي عرضه وتناوله بالتعليق[1]. ويستند هذا الاتجاه إلى حجتين:

أولهما: أن الدولة ليست متماثلة من حيث طبيعتها كشخص قانوني مع المتعاقد العادي الذي يبرم العقد في ظل القانون الخاص. وإذا كانت نظرية عيوب الرضاء قد أرسيت لحماية المتعاقد العادي من التصرف الذي أبرمه تحت وهم الخطأ أو التدليس أو تحت طائلة الإكراه، إلا أن ذلك التصوير لا يتسق

---

(١) أنظر في هذا:

Gross, Annuaire de la Commission de Droit International, 1963, II, pp. 30-31.

ويراعى أن هذا الفقه يرى أنه من غير المجدي صياغة نظرية عامة لعيوب الرضاء في المعاهدات الدولية.

وانظر في ذات الاتجاه أستاذنا الدكتور الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٣١٧ وما بعدها.

مع المعاهدات الدولية التي تبرم بين أشخاص متساويين في السيادة فهذه السمة اللصيقة بالدول تنفي عنها تفاوت المراكز التعاقدية بين الضعف والقوة[1].

وثانيهما: إن إمكانيات الدول تتنافى مع إمكانية صدور رضاها معيباً. فهي تملك من الظروف المادية ومن العناصر الشخصية ما يقلص احتمالات صدور رضاها تحت وهم الغلط أو التدليس أو بقوة الإكراه. إن المتتبع لأسلوب إبرام المعاهدات والمراحل المختلفة التي يمر بها، وكذلك فإن تقدم وسائل الإتصالات والمواصلات، وإمكانية الحصول على كافة المعلومات من الدول المعنية في أي وقت وفي زمن بالغ القصر. كذلك فإن اشتراك العديد من الشخصيات والأجهزة في عملية إبرام المعاهدات يجعل من صدور إرادة الدول معيبة أمراً بعيد الاحتمال[2].

إلا أن الواقع العملي قد كذب منطق هذه النظرية المستندة إلى فكرة «كمال الدولة L'infaillibilité de l'Etat» فمن ناحية نجد أن السوابق التاريخية لم تعدم حالات صدر فيها رضاء الدول بمعاهدة دولية ما تحت طائلة العيوب التقليدية للرضاء من غلط وتدليس وإكراه. ومن ناحية أخرى فإن الدولة وإن كانت أشخاصاً معنوية تتصرف في محيط العلاقات الدولية باسمها ولحسابها، إلا أنه ينبغي ألا نغض الطرف عن حقيقة مؤداها أن من يمثلونها في هذا الصدد أشخاص طبيعيون يسري عليهم ما يسري على المتعاقدين العاديين في مجال القانون الوطني من احتمالات صدور إراداتهم معيبة بالعيوب المذكورة.

وأخيراً فإن نظرية عيوب الرضا إذا كانت تقوم بدور وقائي للطرف المتعاقد الذي وجد في مركز غير موات عند التعاقد نظراً لصدور إرادته معيبة بأحد عيوب الإرادة، ويكون من نتيجة ذلك حمايته من الآثار الضارة الناجمة

---

(١) أنظر في عرض ذلك:

Oraison André, L'erreur dans les traités, Paris, L. G. D. J., Paris 1972, P. 5.

(٢) Bonfils, Droit international public, 6ème éd, 1912, p. 529.

عن التفاوت في المراكز التعاقدية فليس هناك ما يمنع من أن تستفيد الدولة - وبذات الأسلوب - من الدور الوقائي لهذه النظرية في مادة المعاهدات الدولية.

الاتجاه الثاني: انسحاب الأحكام المتعلقة بعيوب الرضاء في العقد على المعاهدات الدولية:

يذهب هذا التيار الفقهي إلى قياس المعاهدة الدولية على العقود المبرمة في ظل القوانين الوطنية، ومن ثم نقل الأحكام الخاصة بعيوب الرضاء التي تنطبق على هذه العقود إلى إطار القانون الدولي وتطبيقها بالتالي على المعاهدات الدولية[١]. ويرى بعض أنصار هذا الاتجاه أن القانون الدولي لا يمكن له أن يتطور ويثرى إلا إذا أتيحت للمبادىء والنظم المستقرة للقانون الخاص أن تتسلل إلى النظام القانوني الدولي[٢] ولقد احتج أنصار الرأي القائل بقياس المعاهدات على العقود في خصوص عيوب الرضاء، وتطبيق الأحكام المتعلقة بها المعروفة في النظم القانونية الوطنية بحجتين:

أولهما: إن الأحكام الخاصة بعيوب الرضاء تعد من قبيل المبادىء المعترف بها من الدول المتمدينة، ومن ثم تعد من قبيل مصادر القانون الدولي. فلا بأس إذن من أن تنطبق على تصرفات محكوم به وهي المعاهدات الدولية، ما لم توجد قواعد عرفية أو اتفاقية تخالفها[٣].

وثانيهما: إن اعتماد نظرية عيوب الإرادة في إطار علاقات القانون الدولي وخاصة في إطار المعاهدات الدولية أمر تفرضه الحقائق السائدة في ذلك

---

(١) Verdross, Règles générales du droit de la paix, RCADI, 1929, Tome 30, pp. 429-430.

(٢) Parédès, Annuaire de la Commission du Droit international, 1963, vol. I, p. 41.

(٣) Yasseen M.K., Annuaire de la Commission du droit int. op. cit, p. 39.

المجتمع والذي يشهد - في واقع الأمر - تفاوتاً في المراكز التعاقدية لأعضائه. فلا أحد ينكر وجود دول قوية وأخرى ضعيفة، ودول متقدمة وأخرى متخلفة الأمر الذي يقتضي اعتناق هذه النظرية ولدورها الوقائي للطرف الضعيف، أو للطرف الذي صدر رضاؤه بتأثير من الغلط أو التدليس.

ولقد انتقد هذا الاتجاه بعدة انتقادات تستند من ناحية إلى الاختلاف بين النظم القانونية الوطنية والنظام القانوني الدولي، وتستند من ناحية أخرى إلى إنكار هذا الاتجاه - على عكس ما ذهب إليه - إلى الحقائق السائدة في المجتمع الدولي.

فهذا الاتجاه يتجاهل الاختلاف الواضح بين النظم القانونية الوطنية والنظام القانوني الدولي، ومن ثم يصبح قياس المعاهدات على العقود ضرباً من ضروب التحكم. وهو تحكم راجع من ناحية إلى عدم البصر باختلاف الدور الذي تقوم به كل من المعاهدة والعقد، فدور المعاهدة يتجاوز دور العقد في القدر الذي تقوم فيه بدور تشريعي تضع لأطرافها - بل ولغيرهم - قواعد السلوك القانونية التي ينبغي أن يسيروا على مقتضاها[1].

وهو تحكم راجع من ناحية أخرى إلى تجاهل الفارق بين الدولة والمتعاقد العادي في ظل القوانين الوطنية. فالدولة ليست مجرد جهاز يتولى إدارة المصالح المشتركة لأعضاء المجتمع الذي تأتي على رأسه وتمثله، وإنما تعد إلى جانب ذلك شخصاً قانونياً متميزاً يتمتع بإرادة ذاتية ويمكن أن تكون لها مصالح تأتي إلى جانب مصالح أعضاء المجتمع المعني[2].

أضف إلى ذلك أن إعمال نظرية عيوب الرضاء في مجال المعاهدات الدولية

---

(١) Rousseau, principes généraux... op. cit, p. 344.

(٢) Rousseau, La Théorie générale des traités internationaux, Cours de droit, Paris, 1958-1959. p. 13.

لن يأتي بنفس الدقة وذات الحسم الذي يتم في مجال العقود في النظم القانونية الوطنية. ففي هذا المجال الأخير نجد أن من يتشكى من رضاه المعيب يلجأ إلى القاضي ليتحرى مدى صدق دعواه، ثم يقضي بما يراه بعدما يتكشف له مدى صدق دعواه. أما في مجال المعاهدات الدولية فإن اللجوء إلى القاضي - كما تقول باستيد - لا يمثل القاعدة العامة أو الفرض الغالب، إذ ينبغي أن يتفق أطراف النزاع على اللجوء إلى القضاء الدولي، وهو ما قد لا يتحقق دائماً[1]. كذلك فإن تقدير وجود عيب في الرضاء ليس متروكاً إلى السلطة التقديرية المطلقة للقاضي في النظم القانونية الوطنية، وإنما يقوده في هذا الشأن مجموعة من الموجهات المنصوص عليها - عادة - في التشريعات الوطنية. كما ينص أيضاً على شروط وجودها، والأثر الناجم عن ذلك. أما في مجال المعاهدات الدولية فإن الأمر متروك للقواعد العرفية عادة وهي - كما تقول باستيد - ليست على ذات الدقة والتحديد الذي تأتي عليه القواعد التشريعية[2].

وأخيراً فإن الإكراه إذا كان يعد في إطار النظم القانونية الوطنية سبباً من أسباب إبطال العقد باعتباره عيباً من عيوب الإرادة أو قد يؤدي - في بعض صوره - إلى إعدامها، إلا أنه ليس كذلك دائماً في مجال المعاهدات الدولية. فالمعاهدات التي تم فرضها بقوة السلاح على الدول اللازمة تظل صحيحة منتجة لآثارها. بل إن محكمة العدل الدولية لم تتردد في تطبيق معاهدة فرساي المبرمة سنة ١٩١٩ في قضية ويبلدون، ومعاهدة سان جرمان المبرمة سنة ١٩١٩ على قضية الاتحاد الجمركي الألماني النمسوي، رغم أنهما معاهدتان قد فرضتا بقوة السلاح على الدول المهزومة. ولعل ذلك ما يجعل هذا الاتجاه يتجاهل الحقائق السائدة في إطار العلاقات الدولية والتي تختلف اختلافاً جوهرياً عما يوجد في

---

(١) و(٢) Bastid, Cours de droit international public, les cours de droit, Paris, 1962-1963, pp. 347-348.

إطار النظم القانونية الوطنية[١].

الاتجاه الثالث: تطويع النظرية العامة لعيوب الرضاء لتلائم المعاهدات الدولية:

ينطلق أنصار هذا الاتجاه من مقدمة مؤداها أنه ينبغي أن نفرق في مجال إبرام المعاهدات الدولية بين من يتولى تمثيل الدولة représentants وبين الممثلين représentés . أو بعبارة أخرى مايزوا بين الدولة كسلطة Etat-pouvoir والدولة القومية Etat-nation . ويعتد هؤلاء بالعيوب التي تعيب إرادة ممثلي الدولة فحسب. لذلك فإذا صدر رضاء ممثل الدولة معيباً بعيب الغلط أو التدليس، أو كان مكرهاً على إبداء الرضاء بالمعاهدة كانت الإرادة معيبة، وتصبح المعاهدة بذلك قابلة للإبطال.

وواضح أن منطق هذا الاتجاه يؤدي إلى التضييق ـ بصورة محسوسة ـ من نطاق العمل بنظرية عيوب الرضاء، كما أنه يحاول من ناحية أخرى أن يجد سنداً قانونياً لصحة المعاهدات التي يتم فرضها بقوة السلاح كمعاهدات السلام التي تجبر الدول المهزومة على إبرامها. ولعل ذلك ما يراه البعض من بين مميزات هذه النظرية، لأنها تبصر بالحقائق السائدة في المجتمع الدولي، كما أنها من ناحية أخرى تكفل للمعاهدات الدولية وللمراكز القانونية المنبثقة عنها أكبر قدر من الاستقرار الذي كان يمكن أن تفتقده لو أخذ بمنطق الاتجاه الفقهي السابق[٢].

ومع هذا لم تفلت هذه الآراء من الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى الأساس الذي بنت هذه الآراء منطقها عليه والمتمثل في التفرقة بين من يمثل

---

(١) Rousseau, Droit international public, tome I, Paris, Sirey, 1970, p. 145-146.

(٢) Oraison, L'erreur dans les traités, op. cit. p. 17.

الدولة وبين من يتم تمثيلهم. فكما قال روسو إنه ليس يسيراً في كافة الأحوال التفرقة بين من ذكروا. ففي دولة مثل سويسرا مثلاً حيث تجد الديمقراطية المباشرة تطبيقاً كاملاً فيها نجد أن أفراد الشعب (وهم من يدخلون في طائفة الممثَّلين) يشتركون مع ممثلي الدولة في عملية إبرام المعاهدة. بل إن تجاهل جانب من يتم تمثيلهم قد يؤدي إلى نتائج غير مقبولة في بعض الأحوال[1].

تعليق على الاتجاهات الفقهية السابقة:

إن التأمل في الاتجاهات الثلاثة السابقة يفصح لنا أن اثنتين منهما وقفتا على طرفي نقيض: فالاتجاه الأول ينكر تماماً دور نظرية عيوب الإرادة في مجال المعاهدات الدولية والثاني يفسح لها دوراً مطابقاً لدورها في العقود المبرمة في كل النظم القانونية الوطنية. أما الاتجاه الثالث فجاء وسطاً بينهما. ومع هذا لم يخل أي اتجاه منها من النقد، كما لم يستجب بصورة كاملة للملامح المتميزة للعلاقات الدولية من ناحية، ولا لحقائق المجتمع الدولي وواقعه من ناحية أخرى.

لقد آن الأوان كما يقول أستاذنا الدكتور الغنيمي - بحق - أن يحس الفقه الدولي بذاتية القانون الدولي «فيحرره من آثار الماضي وينقيه من بصمات الفطرة الجروسيوسية بعد أن تغيرت الأوضاع وتبدلت الأمور حالاً بعد حال» وهو يرى «أن المعاهدة دليل من أدلة الأحكام الدولية يتسربل برداء التشريع، ومن ثم لا بد من توافر قرائن معينة تؤكد أن هذا الدليل صحيح وأصل من الأصول الشرعية. فإذا توافرت تلك القرائن أهدرت حجية هذا

---

(١) يقول روسو في هذا الصدد إنه «قد يكون من غير المتبول تجاهل الإكراه الموجه إلى عموم الشعب في دولة ما.

«Surtout si l'on admet qu'en définitive un Etat n'est qu'un collectivité d'individus organisés et différenciés».

Rousseau, Principes généraux... op. cit, p. 347.

الدليل وسقط التمسك به » . ولقد فضل لهذه الأسباب أن يبحث ما اعتاد الفقه على تسميته بأنه عيوب الإرادة تحت عنوان « شروط اعتبار المعاهدة » ولذلك فإن المعاهدة كتشريع ينبغي أن تأتي خالية من الخطأ والغش مع اعترافه بأن هذه الفروض تعد نادرة بحيث يعتبر أن الحديث عن الخطأ والغش « هو من قبيل التزيد السفسطائي الذي يغش على حقيقة طبيعة المعاهدة دون أن يقابل ذلك نفع عملي أو ميزة فعلية .

كذلك ينبغي ألا يتم إبرام المعاهدة تحت تأثير الإكراه ويلاحظ أن فرض معاهدة دولية على المهزوم في أعقاب حرب دفاعية لا يخل بمشروعية المعاهدة[1] .

موقف معاهدة فيينا لقانون المعاهدات من مشكلة عيوب الرضاء :

يبدو أن معاهدة فيينا قد شايعت الرأي الغالب في الفقه القائل بتطويع النظرية العامة لعيوب الرضاء لتتلاءم مع المعاهدات الدولية . لذا فإنها اعتدت بالعيوب التي قد تشوب رضاء من يقوم بإبرام المعاهدة على نحو ما نستعرضه فيما يلي .

أولاً : الغلط :

لا يعد الغلط عيباً من عيوب الرضاء في المعاهدات الدولية إذا انصرف إلى عنصر جوهري من عناصر المعاهدة . ومعيار العنصر الجوهري هو أن رضا الأطراف تنصب عليه ، فما كان الطرف أو الأطراف ليرتضوا بإبرام المعاهدة إذا علم الأمر على حقيقته .

ولقد أكد القضاء الدولي اعتبار الغلط الجوهري وحده سبباً من أسباب بطلان المعاهدة ، على أنه استثنى من ذلك حالات ثلاث لا يعتبر الغلط

---

(١) محمد طلعت الغنيمي . الغنيمي في قانون السلام ، المرجع السابق ص٣١٦ وص٣٢٠ .

الجوهري مؤدياً لبطلان المعاهدة. فالدولة لا يمكن أن تضانب بعد [illegible]
إذا كانت قد أسهمت بسلوكها في وجود حالة الغلط، أو إذا كان [illegible]
تتدارك هذا الغلط بعد وقوعه، أو إذا كان قد تم تنبيهها إلى إمكانية
وقوعها في الغلط[1]. ويراعى أن هذه الاستثناءات الثلاثة تعني أن الغلط
الجوهري المؤدي إلى بطلان المعاهدة هو ذلك الذي يقع فيه أطراف المعاهدة
بحسن نية، أو كما يطلق عليه الفقه بالغلط المغتفر exusable.

وإذا كان الغالب أن ينصرف الغلط إلى عناصر واقعية de fait إلا أنه يمكن أن ينصرف أيضاً إلى عناصر قانونية، مع الاعتراف بندرة هذه الحالات[2].

أما معاهدة فيينا فإنها قننت مسلك القضاء الدولي في اعتبار أن الغلط الجوهري هو الذي يؤدي إلى بطلان المعاهدة.

كذلك سارت المحكمة في منطقها بأن الغلط الجوهري الذي يقع بحسن نية فحسب هو الذي يبرر طلب الدولة أو الدول التي وقعت فيه بإبطال المعاهدة. وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من اتفاقية فيينا فقررت:

أ - إذا كان الغلط متعلقاً «بواقعة» أو «بحالة» توهمت الدولة وجودها عند إبرام المعاهدة، وكانت سبباً «أساسياً» في رضاها فإنه «يجوز» للدولة الاستناد إلى هذا الغلط كسبب لإبطال رضاها بالالتزام.

وإذا كانت معاهدة فيينا قد ذكرت الغلط المتعلق بواقعة أو بحالة كما جاء

---

(١) Affaire du temple Préah Vihear, Cambodge contre Thailande, C.I.J. Rec, 1962, p. 26

(٢) Neguyen Quoc Dinh, op. cit, p194.

وأنظر في هذا على وجه الخصوص:

Oraison André, l'erreur dans les traités... op., cit, p. 18 et ss.

Dubouis L., L'erreur en droit international, A F.D.I., 1963, pp. 191 et ss.

في الفقرة المذكورة من المادة ٤٨ فمعنى هذا أنه إذا تعلق الأمر بغلط في القانون، فلا يعد ذلك سبباً مبرراً للمطالبة بإبطال المعاهدة.

وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة من أنه لا يجوز للدولة أو الدول المعنية المطالبة بإبطال المعاهدة «إذا كانت قد أسهمت بسلوكها في الغلط أو كان من شأن طبيعة الظروف تنبيه الدولة إلى احتمال الغلط».

ثانياً ـ التدليس وإفساد ذمة ممثل الدولة:

وإذا كان الغلط يعد من الأمور النادرة الحدوث في الواقع العملي، فإن الغش يكاد يكون فرضاً نظرياً بحتاً يتعذر ـ إن لم يستحل ـ حدوثه فيما تجري به العلاقات الدولية من أمور. ولعل الأمثلة التاريخية التي يمكن أن تضرب في هذا الصدد ترجع إلى أوائل العهود الاستعمارية حينما كانت تقدم بعض الدول الأوروبية الاستعمارية إلى تقديم خرائط مزورة إلى رؤساء القبائل توصلاً إلى تسويات إقليمية معينة عن طريق المعاهدات[1].

ومع هذا فقد ذكرت معاهدة فيينا التدليس كسبب يجيز للدولة المتضررة المطالبة بإبطال المعاهدة نتيجة لوقوعها في التدليس. وعلى ذلك نصت المادة ٤٩ من المعاهدة المذكورة على أنها «يجوز للدولة التي يدفعها السلوك التدليسي لدولة متفاوضة أخرى إلى إبرام معاهدة أن تستند إلى الغش كسبب لإبطال ارتضائها الالتزام بالمعاهدة».

ولقد استحدثت معاهدة فيينا عيباً من عيوب الإرادة لم يكن معروفاً من قبل إذ نصت في المادة ٥٠ منها على أنه «إذا كان تعبير الدولة عن ارتضائها الالتزام بمعاهدة قد صدر نتيجة الإفساد المباشر أو غير المباشر لإرادة ممثلها

---

(١) Nguyen Quoc Dinh, op. cit, p. 194

وأنظر:

Rousseau. droit international public, op. cit. p. 147.

بواسطة دولة متفاوضة أخرى، يجوز للدولة أن تستند إلى هذا الإفساد لإبطال ارتضائها الالتزام بالمعاهدة ». فلو قامت دولة ما برشوة ممثل الدولة الأخرى لإغرائه على إبرام المعاهدة فإن هذا يعتبر إفساداً لإرادة هذا الممثل يتيح للدولة المعنية المطالبة بإبطال المعاهدة.

ولقد أشارت المناقشات التي جرت داخل لجنة القانون الدولي إلى الاتجاه نحو تفسير معنى « إفساد إرادة ممثل الدولة » تفسيراً ضيقاً بحيث لا يعني سوى الإغراء الذي يؤثر على إرادة ممثل الدولة. وعلى ذلك فإن أعمال المجاملات لا تعني إفساداً لإرادة ممثل الدولة. كذلك فإن المعاهدة لا تجعل من الإغراءات التي تقدم إلى ممثل الدولة إفساداً لإرادته إلا إذا قدمت من دولة أو دول أخرى اشتركت في المفاوضات على المعاهدة المعنية، سواء كان ذلك الإغراء مباشر أو غير مباشر.

ثالثاً ـ الإكراه:

يفرق الفقه بين الإكراه الواقع على ممثل الدولة، والإكراه الواقع على الدولة ذاتها. فحينما يكون الإكراه واقعاً على ممثل الدولة فإن المعاهدة التي تبرم عندئذ تكون باطلة بطلاناً مطلقاً. وهذا ما قننته المادة ٥١ من معاهدة فيينا حيث قررت بصيغة حاسمة بطلان هذا النوع من المعاهدات[1].

والواقع إن هذه الصورة من الإكراه لا تعد عيباً من عيوب الإرادة فحسب، وإنما من شأنه إعدام الإرادة كلية إذ لا يمكن القول عندئذ بأن الدولة قد عبرت عن إرادتها من خلال ممثليها، وإنما يقال بانعدام الرضاء. ويراعى أنه إذا كان المقصود من الإكراه في هذه الصورة هو الإكراه الواقع على شخص

---

(١) هناك العديد من الأمثلة التاريخية القديمة والحديثة. ومن ذلك مثلاً الإكراه الواقع من السلطات الألمانية في عهد النازية على رئيس جمهورية تشيكوسلوفاكيا ووزير خارجيته للتوقيع على معاهدة ١٩٣٩ التي من شأنها بسط الحماية الألمانية على إقليمي بوهيميا ومورافيا. وقد ألغيت هذه المعاهدة بعد هزيمة ألمانيا تأسيساً على بطلانها لإبرامها تحت تأثير الإكراه.

ممثل الدولة فإنه لا يتصور وقوعه إلا بصدد المعاهدات التي لا تستلزم التصديق لكي تنتج آثارها . أما في أحوال المعاهدات التي يلزم فيها التصديق فإن تحقق الإكراه الواقع على ممثل الدولة يصبح أمراً متعذراً نظراً لصعوبة تصور إكراه واقع على كافة أعضاء المجلس النيابي المنوط به الترخيص بإتمام التصديق[١] .

الإكراه الواقع على الدولة ذاتها :

يعرف تاريخ العلاقات الدولية العديد من الأمثلة التي أبرمت فيها معاهدات دولية تحت تأثير الإكراه الذي تمارسه إحدى أو بعض أطراف المعاهدة المعنية على الطرف أو الأطراف الأخرى . ولعل من أهم الأمثلة على ذلك معاهدات السلام واتفاقيات الهدنة التي يفرض فيها المنتصر عادة إرادته على المهزوم . ولقد كان القانون الدولي التقليدي يعترف لهذه المعاهدات بالمشروعية[٢] .

على أنه بعد أن تغيرت النظرة إلى الحرب حيث حرم عهد عصبة الأمم اللجوء إلى الحرب في أحوال معينة ، ثم تبعه ميثاق الأمم المتحدة فحرم كل استخدام للقوة أو التهديد باستعمالها لحل المنازعات الدولية ما لم يكن ذلك استعمالاً لحق الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي تغيرت بالتالي النظرة إلى المعاهدات التي تبرم تحت طائلة الإكراه الذي يمارسه أحد أطراف هذه المعاهدة على طرفها الآخر . فذهبت العديد من الآراء إلى إبطال مثل هذه المعاهدات ، ما لم يكن الإكراه الناجم عن استخدام القوة ضد الدولة مشروعاً . ولقد

---

(١) أنظر : محمد السعيد الدقاق ، سلطان إرادة الدول في إبرام المعاهدات الدولية بين الإطلاق والتقييد ، دراسة لأحكام معاهدة فيينا سنة ١٩٦٩ . دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية سنة ١٩٧٧ . ص٩ وما بعدها .

(٢) Napoletano Guido, Violenza e trattati nel diritto internazionale, Milano, Guiffrè. 1977.

روسو ، المرجع السابق ، ص١٤٧ ـ ١٤٨

ظهرت هذه الاتجاهات لدى النقاش الذي تم داخل لجنة القانون الدولي حول المادة الخاصة بأثر الإكراه على المعاهدات الدولية، فقيل بضرورة إبطال مثل هذه المعاهدات. بل لقد ذهبت بعض الآراء إلى القول بعدم قصر هذا الحكم على المعاهدات التي تبرم تحت تأثير التهديد استخدام القوة المسلحة، بل طالبوا بضرورة تطبيق هذا الحكم على المعاهدات التي تبرم تحت تأثير الضغوط الاقتصادية لأن هذا النوع الأخير من الإكراه قد لا يقل تأثيراً عن استخدام القوة المسلحة.

ولقد قننت معاهدة فيينا الاتجاه القائل بإبطال المعاهدات الدولية التي تم إبرامها تحت تأثير الإكراه الناجم عن استخدام القوة على غير ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة، فنصت المادة ٥٢ من المعاهدة المذكورة على أنه «تعتبر باطلة كل معاهدة تم إبرامها تحت التهديد باستخدام القوة بالمخالفة لمبادىء القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة».

والمقصود «بالقوة» في المادة المذكورة هو القوة المسلحة، ومن ثم فلقد طرحت بمعاهدة فيينا الآراء القائلة بجعل الضغط الاقتصادي مماثلاً في حكمه لاستخدام القوة المسلحة.

تعليق على أحكام معاهدة فيينا بشأن أثر الإكراه على المعاهدات الدولية:

عرضنا فيما سبق إلى أسلوبين من أساليب الإكراه تصور الفقه - وكذلك معاهدة فيينا - أن يقع الإكراه بواسطتهما، أولهما الإكراه الواقع على ممثل الدولة والثاني الإكراه الواقع على الدولة ذاتها. ورتبت المعاهدة البطلان المطلق كجزاء ينال المعاهدة المبرمة تحت إكراه في الحدود التي سبقت الإشارة إليها.

على أننا نبدي على ما ذهبت إليه معاهدة فيينا في هذا الشأن بعض الملحوظات سواء تعلق الأمر بإكراه واقع على ممثل الدولة، أو كان واقعاً على الدولة ذاتها.

أولاً : ففيما يتعلق بالفرض الخاص بأثر الإكراه الواقع على ممثل الدولة على ما يبرمه من معاهدات واعتبار الإكراه « عيباً من عيوب الرضا!!! » يستوجب بطلان المعاهدة ، نرى أن معاهدة فيينا قد أقرت تفرقة معيبة بين ممثل الدولة وبين الدولة ذاتها ، فممثل الدولة « هو الفم الناطق بإرادة الدولة ومن ثم فإننا لا ننظر إليه بوصفه فرداً طبيعياً وإنما بوصفه جهازاً يعبر عن إرادة الدولة »[1] . ومن ناحية أخرى فإن المعاهدة قد أخطأت في نظرنا - في وصف الإكراه في هذه الحالة بأنه عيب من عيوب الرضاء vice de consentement لأننا حتى ولو سلمنا بإمكانية الفصل بين الإكراه الواقع على ممثل الدوله وبين الإكراه الواقع على الدولة ذاتها ، فإنه يصبح من الصعب القول بأن الدولة قد عبرت عن رضاها فعلاً عن طريق ممثلها . فالحديث عن عيب الرضا يفترض على الأقل صدور تعبير إرادي ، وهذا ما لا يمكن تصوره في حالتنا هذه - أو على الأقل في الأحوال التي يحدث فيها إكراه مادي لممثل الدولة - لأن الإكراه هنا يعدم الإرادة ولا يعيبها[2] . ولعل الدليل على ذلك أن المادة ٥١ قد استخدمت حكماً مؤداه أنه في أحوال الإكراه الواقع على ممثل الدولة فإنه لا يكون لتعبير

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، بعض الاتجاهات الحديثة... ، المرجع السابق ، ص٢٣٩ - ٢٤٠ .

(٢) قرب إلى هذا جاكيه في قوله :

«La violence exercéesur le répresentant de l'Etat pour l'amener à faire une déclaration de volonté dont le contenu est imposé par celui qui use de violence, est une cause de nullité. L'acte obtenu de cette manière ne peut être imputé à l'Etat qui est cencé ne pas avoir donné son consentement... ... Il ne s'agit pas à proprement parler d'une vice du consentement, puisque, par hypothèse, le consentement de l'Etat n'existe pas, on est en présence d'un défaut de représentation de l'Etat».

Jacqué, op. cit, pp. 131-132.

وأنظر أيضاً :

Quadri; , Diritto Internazionale Publico; Palermo, 1963, p. 126.

الدولة عن ارتضائها الالتزام بمعاهدة أي أثر قانوني[١]. ويفهم من هذا أنه حتى الرضاء اللاحق للدولة بالاتفاق الذي أكره ممثلها على قبوله لا يصحح هذا الاتفاق، ولعل ذلك الحكم لا يتفق مع وصف الإكراه بأنه عيب من عيوب الإرادة.

ومن ناحية أخرى فإن التمشي مع معاهدة فيينا يوجب إبطال كافة اتفاقيات التسليم والهدنة التي يبرمها قادة الجيوش المهزومة على اعتبار أن أكثر صور الإكراه حدوثاً في الواقع هي المتمثلة في إجبار هؤلاء على توقيع مثل هذه الاتفاقيات[٢]. مثل هذا البطلان لم يقل به أحد، بل إن « ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدة العامة لإبطال الحرب تجاهلت أثر الإكراه على المعاهدات التي يبرمها المنتصر »[٣].

ثانياً: أما فيما يتعلق بالإكراه الواقع على الدولة ذاتها، فقد قررت المادة ٥٢ من معاهدة فيينا بطلان المعاهدة حينما يكون الإكراه المتمثل في استعمال القوة أو التهديد باستعمالها « مخالفاً لمبادىء القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة ».

---

(١) كان اللورد ماكنير منطقياً مع نفسه حينما كان يرى أن الإكراه الواقع على ممثل الدولة يعيب إرادته، على أن الدولة إذا صدقت على المعاهدة بإرادتها الحرة والواعية بالإكراه الذي وقع على ممثلها فإن هذا التصديق يصحح هذا العيب. وهذا ما يتفق مع وصف الإكراه عندئذ - وبقطع النظر على رأينا في هذا الوصف - بأنه عيب من عيوب الإرادة.

McNaire , The Law of Treaties, Oxford, Clareudon Press, 1961, pp. 207-208.

وانظر في الفارق بين الانعدام والبطلان:

EL-Reedy El-Sayed, The main features of the concept of invalidity in the Vienna Convention on Treaties.

المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٧، ١٩٧١ الجزء الأجنبي، ص١٤ وما بعدها.

(٢)، (٣) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص٢٤١.

ولعل ما يثير التساؤل في هذا الصدد هو ما إذا كان البطلان يستند في هذه الحالة إلى واقعة الإكراه في ذاتها؟ نبادر إلى الإجابة على هذا التساؤل بالنفي. فدور الإكراه - مشروعاً أم غير مشروع - لا يتغير، ففي كلا الحالين ينصرف أثره إلى إرادة الأطراف المعنية ليجبرها على إتيان سلوك ما كانت لتقدم عليه لولا هذا الإكراه. وعلى ذلك فمن الصعب - حتى في ظل النصوص الحالية لمعاهدة فيينا - القول بأن الإكراه في ذاته، ومنظوراً إليه بصفة مجردة، يؤدي إلى بطلان المعاهدة، وإنما الذي يبطلها هو واقعة مخالفة مبادىء القانون الدولي. ولعل هذا ما يفسر لنا كيف أن معاهدة ما قد يتم إبرامها بعد حرب معينة قد تكون - في منطق معاهدة فيينا - مشروعة تارة، وغير مشروعة تارة أخرى، بحسب ما إذا كانت هذه الحرب تعد - وفقاً لمبادىء الميثاق - مشروعة أم غير مشروعة. هذا على فرض أنه من اليسير الوقوف على متى تعتبر الحرب مشروعة ومتى لا تعد كذلك، وهو أمر لا يتحقق في كافة الأحوال[1]. إن الإكراه في هذه الحالة ليس هو مناط بطلان مثل هذه المعاهدة، وإنما هي مخالفة أحكام القانون الدولي، والقول بغير ذلك يوجب إبطال كافة المعاهدات المبرمة بناء على الإكراه يستوي في هذا أن يكون الإكراه مشروعاً أم غير مشروع.

ومن ناحية أخرى فإن معاهدة فيينا لم تساير منطقها حتى النهاية فتقرر بطلان المعاهدات المبرمة تحت وطأة الإكراه الاقتصادي رغم توافر الحكمة التي توختها في إبطال المعاهدة المبرمة تحت تهديد القوة المسلحة، بل إن «الإكراه الاقتصادي أشد وقعاً وأمضى سلاحاً في إخضاع الدولة من الإكراه السياسي أو العسكري... إن الإكراه الاقتصادي عند القائلين بأن الإكراه يبطل المعاهدة كان يجب أن يعتبر سبباً أقوى لإبطال المعاهدة ولكنهم تقاعسوا عن منطقهم

---

(١) أنظر في هذا:

Rousseau, Principes généraux, op. cit, p. 348.

محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص٢٤٢.

وتوقفوا عند مفترق الطرق بعد أن وجدوا أن هذا المنطق الأعوج سوف يؤدي إلى نتائج أبعد ما تكون عن المنطق وأشد ما تكون إضراراً بالجماعة الدولية »(١).

الإكراه قيد من قيود الإرادة وليس عيباً من عيوبها:

إن معاهدة فيينا إذ تقرر بطلان المعاهدة المبرمة تحت ضغط ما أسمته بالإكراه المخالف للمبادىء العامة الواردة في الميثاق؛ وتجاهلها في ذات الوقت أثر صور الإكراه الأخرى على الإرادة إنما تضع حلاً لصورة من صور الإكراه نادرة الحدوث في ظل التركيب المعاصر للمجتمع الدولي القائم على تعايش متوازن بين كتل دولية قلما تتحدد وجهة نظرها بصدد نزاع دولي معين(٢). إن أي نزاع دولي في أي منطقة من العالم يثير عادة تعارضاً في مواقف هذه الكتل سواء كانت معنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمثل هذا النزاع، بحيث أن أي حل يوضع له لا يعدو في جوهره أن يكون ثمرة للتوفيق بين وجهات النظر

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٢٤٢ - ٢٤٣.

ولقد جاء في تعليق لجنة القانون الدولي على المادة ٤٩ من مشروع المعاهدة (والتي أصبحت المادة ٥٢ من معاهدة فيينا) ما يلي:

«Quelques membres de la Commission ont exprimé l'opinion que l'autre forme de pression, telles qu'une menace d'étrangler l'économie d'un pays, devraient être mentionnés dans l'article comme relevant du concept de la contrainte. Toutefois, la Commission a décidé de définir la contrainte comme la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte».

Conférence des N.U. sur le Droit des Traités, Documents, op. cit., p. 71, No. 3.

(٢) أنظر في تحليل لمسار العلاقات بين العملاقين وتأثير ذلك على السياسة الدولية:

الأستاذ الدكتور إسماعيل صبري مقلد، تحركات العملاقين على طريق الوفاق، مجلة السياسة الدولية، العدد ٣٩، يناير ١٩٧٥، ص٧٠ وما بعدها، محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية العربية منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٢٤٠ وما بعدها.

المتعارضة ليست فقط لأطرافه المعنيين به مباشرة، وإنما، وبوجه خاص، لمواقف هذه الكتل الدولية، وبحيث يبدو وكأن الأطراف المعنية قد دفعت دفعاً للتوصل إلى مثل هذا الحل، كل ذلك دون حاجة إلى اللجوء - بالضرورة - لاستعمال القوة، وإنما قد يتم ذلك عن طريق استعمال صور أخرى من الضغوط لا يقل تأثيرها عن تأثير استعمال القوة[1].

إن العلاقات الدولية ليست كما قد تبدو للنظرة الأولى، وكما جرى الاعتقاد، دائماً عنها، علاقات حرة طليقة من أية مؤثرات، بل إنها في نظرنا

---

(١) يقول تينيكدس:

«La contrainte dans le domaine contractuel semble avoir changé d'aspect: rare seront, en effet, les cas (pour ne pas dire qu'ils sont à l'heure actuelle improbales) d'Etats, qui, face à une communauté internationale, par hypothèse impossible et dédaigneuse du bien commun d'humanité ce qui n'est guère envisageable de nos jours) entreprendraient une guerre sans merci jusqu'au complet anéantissement de la partie advers. De nos jours, les Etats impériaux ne visent guère à des annexions de territoire, encors moins à une debellatio après usage de la force brutale des formes que l'humanité a connues et tolérées pendant des Siècles. Sous l'empire des sphères d'influence, ou de sphères de domination, l'emprise d'un Etat plus fort sur un Etat plus faible, quoique effective, demeure voilée, ambigue, voire invisible».

Tenekides, op. cit., p. 100.

ولقد دفع عدم تأثير الإكراه على صحة المعاهدات الدولية - بوجه عام - بعض الفقهاء إلى التشكك في احتفاظ المعاهدة المبرمة تحت إكراه بطبيعتها الاتفاقية.

Scelle , Règles générales du Droit de la Paix, R.C.A.D.I., 1933/IV, Tome 46, pp. 447, et ss.

بينما يرى البعض الآخر أن الذي يؤثر على صحة المعاهدة ليس واقعة إبرامها تحت ضغط الإكراه، وإنما مدى مشروعية مضمونها.

Salvioli, Gabriele, Les Règles Générales de la Paix, R.C.A.D.I., 1933/OV, Tome 46, pp. 25-26.

علاقات موجهة لا تبعد كثيراً عن تأثير « الأقلية الحاكمة » في المجتمع الدولي إن صح لنا التعبير. وهذا يبدو أثره حتى على الوسائل الخلاقة للقواعد القانونية الدولية عرفاً كانت أم معاهدات دولية. هذا التوجيه قد يأتي هادئاً تارة وقد يعنف تارة أخرى إلى حد وصوله إلى درجة الإكراه الذي قد يتخذ صوراً متعددة[1].

إن تعرض معاهدة فيينا لتأثير الإكراه المادي - وهو فرض لا يعرض دائماً بالسهولة التي تصورتها المعاهدة - دون غيره من صور الإكراه الأخرى وترتيبها البطلان على هذه الصورة وحدها من صور الإكراه يبقى - من حيث الجوهر - على دور الإكراه في مادة إبرام المعاهدات ليس باعتباره قيداً يرد على سلطان الإرادة في الإقدام الإحجام عن إبرام المعاهدة، بحيث يؤدي - في كثير من الصور - إلى إبرام المعاهدة التي ما كانت لتبرمها الدولة لولا إكراهها على ذلك. ودون أن يؤدي هذا الإكراه إلى إبطال المعاهدة.

---

(١) أنظر في أسلوب التكوين الموجه للقاعدة العرفية الدولية:

محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص٣١٨ وما بعدها.

وقرب أيضاً:

Mohamed Sami Abdel-Hamid, Quelques Réflexions méthédologiques sur les sources de la règle de conduite obligatoire en droit international public, Bulletin de la Faculté de Droit; Université d'Alexandrie, Tome XIV, No., 1, 2, 1989, p. 57 et ss.

الفرع الثاني
مشروعية موضوع المعاهدة

لكي تأتي المعاهدة صحيحة منتجة لآثارها لا بد أن يكون موضوعها مشروعاً[١]. هذا الشرط يعتبر مشكلة دقيقة لأنه يفترض وجود قواعد دولية آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، وكل اتفاق على مخالفتها يقع باطلاً. وعلى الرغم من أن المادة ٥٣ والمادة ٦٤ من معاهدة فيينا قد تضمنتا حكماً يفيد وجود مثل هذه القواعد الآمرة في القانون الدولي، الا ان الفقه ما زال مضطرباً حول التسليم بوجودها، أو على الاقل مختلفاً حول تفسير مدلولها[٢].

---

(١) أنظر. محمد السعيد الدقاق، سلطان إرادة الدول في ابرام المعاهدة الدولية بين الاطلاق والتقييد، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٧٧ ص٣٧ وما بعدها.

(٢) تنص المادة ٥٣ من معاهدة فيينا على انه « تعتبر المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً اذا كانت وقت ابرامها تتعارض مع قاعدة امرة من قواعد القانون الدولي العامة... ». وتنص المادة ٦٤ على انه « اذا ظهرت قاعدة آمرة جديدة من قواعد القانون الدولي العامة فان أي قاعدة قائمة تتعارض مع هذه القاعدة تصبح باطلة وينتهي العمل بها ». وانظر في فكرة القواعد الآمرة في القانون الدولي:

Marek Crystina, Contribution à l'étude du «Jus Cogens» en droit international, Rec. d'études de droit international en hommage à P. Guggenhein. Genève 1968.

Morelli Gaetano, A proposito di norme internazional cogenti, Riv. di dirritto internationale 1968.

Nisot Joseph, le concepte de Jus Cogens envisagé par rapport au droit international, Rev. Belge du droit international, 1968.

Verdross. A., Jus dispositivum and Jus Cogens in internationalLawd, A. J. I. L, 1966.

انظر أيضاً:

محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٤، ص٥٢ وما بعدها.

ونحن لا نجادل في أن أفكار القانون الدولي وتركيب المجتمع الذي ينطبق فيه تختلف اختلافاً جوهرياً عما هو سائد في المجتمعات الوطنية. ومن نتائج هذا الاختلاف انه قد يتحتم علينا طرح أو تحوير تصورات القانون الوطني وتنظيماته عند تصدينا لدراسة بعض الأفكار والمراكز القانونية في اطار القانون الدولي حتى ولو كانت تحمل ذات الاسم.

واذا كنا نتساءل عن مدى وجود قواعد آمرة متعلقة بالنظام العام في القانون الدولي jus cogeus فلا يشترط أن يأتي معنى هذه القواعد ودورها مطابقاً لما هو معروف في القانون الوطني، خاصة اذا علمنا ان المجتمع الدولي يفتقد لوجود السلطة العليا التي تفرض القانون وتضمن احترامه.

ولقد تولت المادة ٥٣ من معاهدة فيينا تحديد المقصود بالقواعد الدولية الآمرة فقررت انه «لأغراض هذه الاتفاقية تعتبر قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العامة القاعدة المقبولة والمعترف بها من الجماعة الدولية كقاعدة لا يجوز الاخلال بها ولا يمكن تغييرها الا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي العامة لها ذات الصفة».

واستقراء هذا النص يوحي بالملحوظتين الآتيتين:

أ - ان هذه المادة لم تجعل من القواعد الدولية العامة مرادفاً للقواعد الآمرة المتعلقة بالنظام العام. ولعل ذلك أمر طبيعي، لأن القواعد الآمرة المتعلقة بالنظام العام تمثل إستثناء من الأصل العام وهو ان القواعد الدولية تعد - من حيث المبدأ - من القواعد المرخصة التي يجوز الاتفاق على خلافها[1].

ب - ان المادة في تعريفها لما يعد من بين القواعد الدولية العامة متعلقاً

---

(١) روسو، المرجع السابق، ص١٤٢ - ١٤٣.

بالنظام العام الدولي قررت انه يعد كذلك « ما اعترفت الجماعة الدولية بأنه من القواعد الآمرة » على ان ذلك يجعل هذه المادة تنتهي من حيث كان ينبغي لها ان تبدأ ، فبدلاً من ان تبين لنا لماذا اعترفت الجماعة الدولية لهذه القواعد بالصفة الآمرة تقول هذه المادة بأنها تلك القواعد تعد آمرة لأن الجماعة الدولية تعتبرها كذلك.

لذا كان على الفقه ان يواجه مهمة سد هذا النقص ، وكان عليه ان يضطلع بالمهمة التي تراخت معاهدة فيينا عن القيام بها ، وذلك بالبحث عن العناصر المفيدة في التعرف على ان القواعد الدولية العامة تصلح لأن تكون قواعد آمرة متعلقة بالنظام العام الدولي Jus Cogens.

ومن المحاولات الفقهية في هذا السبيل اتجاه فقهي يرى ان « تدرج القواعد في القانون الدولي انما يرجع الى مبدأ واحد هو الارادة ، ولذا فان تقسيم القانون الدولي الى قواعد رضائية وقواعد من النظام العام لا يعدو ان يكون تقسيماً يرتب القواعد بحسب صيغتها الآمرة. ان مبدأ الملتزم التزامه - وهو مبدأ رضائي - يعني ان الارادة هي التي تحدد متى يتحلل الملتزم من التزامه ومتى لا يتحلل »[1].

وتحديد فكرة النظام العام والقواعد المتعلقة به في القانون الدولي في اطار النشاط الارادي يجعل « علاقة قواعد النظام العام الدولي بغيرها من القواعد تقابل الى حد كبير علاقة القواعد الدستورية بغيرها من القواعد في القانون الداخلي »[2].

ويذهب رأي آخر يدور في ذات الفلك الى القول بأن قاعدة الملتزم عبد

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي ، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٤ ، ص٥٥ .

(٢) محمد طلعت الغنيمي ، بعض الاتجاهات الحديثة... ، المرجع السابق ص٦٠ .

التزامه pacta sunt servands تعطي للاتفاق قدرة غير محدودة على انتاج الآثار القانونية، سواء تمثلت في انشاء التزامات متبادلة بين اطراف الاتفاق، او تمثلت في ارساء قواعد قانونية منظمة للعلاقات فيا بينهم. ومع ذلك فان هذه القدرة غير المحدودة - اذا أخذت على اطلاقها - يمكن التضييق من نطاقها سواء تم ذلك بموجب اتفاق آخر، او تم ذلك عن طريق العرف. وعلى هذا فان من المتصور - في منطق هذا الرأي - أن يجرد الاتفاق من القدرة على الغاء أو تعديل او مخالفة اتفاق سابق عليه أو قاعدة عرفية سبق استقرارها. أو بمعنى آخر، فان الاتفاق السابق أو القاعدة العرفية الموجودة سلفاً تعد بالنسبة للاتفاقات اللاحقة بمثابة قواعد آمرة Jus Cogens[١].

على أننا نجد حرجاً في الاتفاق مع هذا الاتجاه على اطلاقه. ومرد ذلك الى أن التأمل فيه يؤدي بنا الى هدم مبدأ «الملتزم عند التزامه» بذاته.

فالقول بوجود قواعد آمرة يعني أن هذه القواعد تفلت من تأثير الارادة عليها، بحيث لا يستطيع اطراف اتفاق ما الاخلال بقاعدة آمرة، أو تعديلها أو الغائها، وكل اتفاق على ذلك مصيره البطلان، وبعبارة أخرى، فان الملتزم بموجب اتفاق ما ليس «عبداً لالتزامه» الاتفاقي الذي يخالف فيه قاعدة آمرة متعلقة بالنظام العام.

فلو قلنا بأن الارادة هي التي تحدد القواعد الآمرة - في نطاق القانون الدولي - كأن ينص اتفاق ما على ان ما ورد به من قواعد يعد آمراً لا يمكن الاخلال به ولا الاتفاق على ما يخالفه - لادى ذلك بنا الى القول بأن الارادة - بموجب قاعدة أن الملتزم عبد التزامه - تهدم قاعدة ان الملتزم عبد التزامه التي

---

(١) Moreilli Aproposito di norme internasionali cogenti. Rev. di dirito internationale, 1974, Fasc. I, pp. 122 ess. وانظر أيضاً في ذات الاتجاه: تونكين في تعليقه على قاعدة Pacta sunt survanda.

لا احترام لها أمام القواعد الآمرة ـ فلكي تحترم هذه القواعد بالنسبة للاتفاق الاول ينبغي الا نحترمها بالنسبة للاتفاق الثاني.

ان قاعدة الملتزم عبد التزامه لها ـ في رأينا ـ وجه آخر تفصح عنه قاعدة ان الاتفاق اللاحق ينسخ السابق.

بل ان احترام القاعدة الاولى يقتضي تطبيق القاعدة الثانية[1]. ذلك ان كافة الاتفاقات الدولية تعد نتاجاً لنشاط ارادي. وهي ان صدرت من ذات الأشخاص، فانها تعد ـ في الأصل ـ على ذات القدر من القيمة القانونية ومن ثم وجب ان نطبق بشأنها كافة القواعد الاصولية التي تكمل ـ في رأينا ـ مبدأ الملتزم عبد التزامه، ونقصد بها مبدأ ان الاتفاق اللاحق ينسخ السابق، وان الخاص يخصص العام اما اذا كان الاتفاق صادراً من أشخاص مختلفة، كأن يبرم الاتفاق السابق بين عدد معين من أشخاص القانون الدولي، ثم يبرم الاتفاق اللاحق بين عدد محدود من هؤلاء بالاضافة الى عدد آخر ليس طرفاً في الاتفاق الاول، فان مخالفة الاتفاق اللاحق للسابق لا يثير عندئذ فكرة البطلان invalidité كجزاء لهذه المخالفة، وانما يثير فكرة المسئولية responsabilité الناشئة عن الفعل غير المشروع illicité[2] وذلك في علاقة من كان طرفاً في

---

(١) انظر عكس هذا: تونكين، حيث يقول:

«Si un traité subséquent violé manifestement un traité anterieur, cela constitue une violation du principe Pacta Sunt Servanda, qui est une règle de Jus Cogens, et ce traité doit donc être considéré comme nul».

Annuaire de la Commission de Droit International, 1963, Vol I, P. 214.

(٢) انظر في هذا تعليق آجو على نص المادة ١٤ من مشروع معاهدة فيينا (١٩٦٣) المتعلق بحكم التنازع بين معاهدة لاحقة مع اخرى سابقة اذ يقول:

Si le deuxième traité comporte des dispositions qui constituent une violation évidente du premier...

= Son exécution peut entrainer pour les Etats aux deux traités des

الاتفاقية الاولى والثانية مع بقية اطراف الاتفاقية الاولى دون ان يكونوا كذلك بالنسبة للثانية.

نخلص من هذا إلى أن الارادة وان كانت لها القدرة على ارساء قواعد القانون الدولي إلا أنها حيث يتعلق الامر بتحديد مدى تعلق هذه القاعدة بالنظام العام فانه ينبغي أن تؤيد بعنصر اضافي يبقى على قاعدة «أن الملتزم عبد التزامه» وجهها الاول المتمثل في ضرورة احترام الاتفاق، ويستبعد وجهها الثاني، ويؤدي ذلك إلى أن الاتفاق اللاحق لا ينسخ السابق. والعنصر الاضافي هو عنصر المصلحة العليا لأعضاء المجتمع الدولي، ومن ثم فإن القاعدة تصبح آمرة ومن ثم متعلقة بالنظام العام إذا كانت تنظم أمراً يهم صالح هؤلاء جميعاً وليس عدداً محدوداً منهم فقط[1] وتعضيد عنصر المصلحة العليا لدور

= résponsabilités internationales à l'égard de ceux qui ne sont parties qu'au premier,On se trouve alors en présence d'un fait illicite international...».

Annuaire de la Commission..., op, cit., 1963, Vol 2, p. 216, N. 49 et 50.

وانظر على وجه الخصوص ص١٥٣.

Rousseau De la compatibilité des normes contradic. toires dans l'ordre international, R. G. D.I. P,1932, pp. 133 et ss.

Jacqué, Elément pour une théorie, op. cit., pp. 140 et ss.

Herczegh Géza, General principles of law and the international legal order, Akadémiai Kiadé, Budapest, 1969, p. 47.

(١) Verdross, Jus dispositivum and Jus Cogens in international law, A. J. I. L, 1966, p. 58.

«In the field of general international law there are rules having the character of Jus cogens. The criterion for these rules consists in the fact individnal states but the higher interest of the whole international community».

Rolin Henri, Vers un ordre public réellement international, Hommage d'une génération de juristes au président Badivant, Parls, Pedone, 1960, pp. 441 et ss.

الارادة ينفي عنها شبهة التحكم فهو يبرر من ناحية ضرورة الوفاء بالاتفاق، كما يبرر في ذات الوقت وجوب عدم احترام الاتفاقات اللاحقة المخالفة لهذا الاتفاق الاول. أما إذا كان مصدر القاعدة الآمرة هو العرف، فان معيار المصلحة العليا للجماعة هو الذي يبرر أبطال فاعلية قاعدة «ان الملتزم عبد التزامه» بالنسبة للاتفاقات المخالفة.

ان «المصلحة العليا للمجتمع» لا يمكن لها ان تتجزأ، ومن ثم فان الحفاظ عليها لن يتأتى الا بتدخل ايجابي ونشط من جانب كافة أعضاء ذلك المجتمع في سبيل الحفاظ على هذه المصلحة. ولو أردنا ان نعرف مدى تعلق قاعده ما بالمصلحة العليا للجماعة الدولية، فان علينا ان نتساءل عما اذا كان الاخلال بها من جانب دولة ما أو عدد محدود من الدول من شأنه ان يؤثر على مصلحة تلك او هؤلاء فحسب أم أنه يمتد الى غيرهم، فان كانت الاجابة هي هذه الأخيرة كانت القاعدة متعلقة بالصالح العام للجماعة الدولية، ومن ثم تعتبر من النظام العام.

ان تحديد مضمون «المصلحة العليا للمجتمع» ليست فكرة جامدة بل انها تتطور بتطور المجتمع الدولي ذاته[1]. فما قد يعد اليوم من قبيل المصالح الخاصة التي يترك تنظيمها للارادات الفردية لاعضاء الجماعة، قد تتغير طبيعته غدا ليصبح متعلقاً بالمصلحة العامة للجماعة. ولعل ذلك ما أوحى لنا بالموجه الأول الذي أدلينا به في مطلع هذه الدراسة، ومؤداه ان فكرة النظام العام فكرة متطورة غير جامدة. ومع ذلك فان هذا لن يؤدي في رأينا الى التشكيك من جدوى الاعتراف بوجود فكرة النظام العام في القانون الدولي، لأن المجتمع الدولي يظل دائماً - وفي أي لحظة زمنية معينة - صاحب مصلحة عليا تسمو على

(١) قرب الى ذلك:

Elias T. O., New Horizons in international law, siythaff & Noorshaff, 1979, p. 49 — 50.

المصالح الفردية لاعضائه ، قد يتغير مضمونها ، وهذه سنة التطور ، على أنه يبقى ان نسلم بضرورة الاعتراف للقواعد المنظمة لهذه المصلحة بدرجتها على بقية القواعد الدولية الأخرى .

الفرع الثالث
بطلان المعاهدة وإبطالها

إذا ما جاءت المعاهدة مشوبة بأحد أو بعض العيوب السابق ذكرها فإنها إما تقع باطلة بطلاناً مطلقاً، او قد تكون - فحسب - قابلة للابطال، والفارق بين البطلان المطلق والقابلة للإبطال (وهو ما يعرف بالبطلان النسبي) يحمل ذات المدلول الذي له في النظم القانونية الوطنية.

فالبطلان المطلق: يعني ان عيب الرضاء يظل عالقاً بالمعاهدة ويرتب البطلان جزاء له. ويمكن ان يقع بناء على طلب أي دولة معنية بها، سواء كانت طرفاً فيها أم لا. كذلك يمكن ان تعتبر باطلة أمام أي جهة تثور أمامها مشكلة تطبيقها سواء كانت جهازاً قضائياً أم كانت جهازاً لمنتظم دولي أو غيرهما، حتى ولو لم يطلب اي طرف أو أي دولة معنية ببطلانها. كذلك لا يمكن تصحيح ذلك البطلان باجازته من الأطراف المعينة[1].

أما البطلان النسبي: فلا تتم المطالبة به الا من جانب الدولة التي كانت ضحية للعيب الذي شاب رضاها، كذلك يمكن إجازة المعاهدة المشوبة بعيب من عيوب الارادة، والتي تم ابرامها ممن ليس أهلا لذلك متى اتفق الاطراف المعينة على هذا او استمروا في الالتزام بها رغم اكتشافهم للعيب[2].

ولقد اعتنقت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات التفرقة بين البطلان المطلق والبطلان النسبي بذات المدلول الذي عرضنا له فقررت ان المعاهدة تقع باطلة بطلاناً مطلقاً اذا تم ابرامها تحت ضغط الاكراه الموجه الى ممثل الدولة، أو إذا كان موجها الى الدولة ذاتها متى كان الاكراه متمثلا في الاستعمال غير المشروع للقوة، أو التهديد بها على غير ما يقتضيه القانون الدولي. كذلك تقع باطلة بطلاناً مطلقاً اذا جاءت مخالفة لقاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي.

---

(١)، (٢) Jiménez de Aréchaga, op. cit, p. 68.

أما البطلان النسبي : فانه يعد جزاء على ابرام المعاهدة التي تبرم ممن ليس أهلا لذلك، او التي فات فيها احد شروط التصديق بالمعنى وفي الحدود التي سبق لنا عرضها عند حديثنا عن التصديق الناقص، او كان هناك عيب من العيوب الذي شاب رضاء أحد او بعض اطرافها.

ولقد كرست المادة ٤٥ من معاهدة فيينا هذه التفرقة بمناسبة نصها على حالات « فقدان الحق في التمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة او انهائها أو الانسحاب منها او ايقاف العمل بها » فقررت انه «لا يجوز للدولة، بعد اطلاعها على الوقائع، ان تتمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة أو انهائها او الانسحاب منها او ايقاف العمل بها طبقاً للمواد من ٤٦ إلى ٥٠ (وهي المواد المتعلقة بشروط صحة المعاهدة من حيث صدورها ممن هو أهل لها، ومن حيث خلوها من عيوب الرضاء)...

«أ - اذا وافقت صراحة على ان المعاهدة صحيحة او على ان تبقى نافذة أو أن يستمر العمل بها حسب كل حالة.

«ب - او اذا اعتبرت الدولة، بموجب سلوكها، قد قبلت بصحة المعاهدة او ببقائها نافذة باستمرار العمل بها حسب كل حالة ».

وواضح اذن انه لا بد للطرف المعني أن يتمسك بإبطال المعاهدة في هذه الحالات، كما انه يمكن تصحيح العيب اذا تم الاتفاق صراحة أو فهم من سلوكهم ضمناً اتجاههم الى ذلك.

أما اذا تحقق سبب من أسباب بطلان المعاهدة فان معاهدة فيينا قاطعة في عدم ترتيب أي أثر من الآثار، كما أنه لا يرد عليها إجازة لتصحيح هذا البطلان، حتى ولو اتفق أطرافها على هذا. ومن ذلك مثلاً ما جاء في نص المادة ٥١ والمادة ٥٢ في شأن المعاهدات المبرمة تحت ضغط الاكراه. وكما هو الحال بالنسبة للفروض المنصوص عليها في المادة ٥٣ والمادة ٦٤ المتعلقة

بالمعاهدات المخالفة لقاعدة آمرة دولية jus cogens .

واعتبار المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً متى تحقق سبب لذلك، بقطع النظر عمن يطالب به، بل وبقطع النظر عن المطالبة به فعلا يبرره ان سبب البطلان يخص النظام الدولي الذي يحكم المجتمع الدولي. فهو لا يخص دولة دون غيرها. ومن ثم تعين ان يقضي به أمام أية جهة يثار أمامها أثر تطبيق المعاهدة[1].

---

(١) انظر لوتر باخت الذي يقول في شأن مخالفة المعاهدة للقواعد الدولية الآمرة بأنها:

«Is contrary to overridins principles of international law is cannot be enforced by an international tribunal even if the state which stands to benefit from the judicial nullification of the treaty fails to raise the issue. No action will lie on a treaty of that discription».

Annuaire de la Commission de droit international, 1953, Vol. II. p. 155.

الفصل الثاني
تطبيق المعاهدات الدولية

اذا تم ابرام المعاهدة الدولية إتباعاً لما بيناه من مراحل، وإعمالا لما عرضنا له من قواعد وأحكام، أصبحت جاهزة للتطبيق.

ودراسة المشكلات المتعلقة بتطبيق المعاهدة يقتضي التعرض لدراسة مشكلتين تتميزان بالطابع العام، بمعنى أنهما يعرضان لكافة المعاهدات الدولية ثنائية كانت أم متعددة الأطراف، وأياً كان الموضوع الذي تعالجه، ونقصد بهما: مشكلة التفسير باعتباره مرحلية أولية ولازمة لتطبيق أي معاهدة دولية. ومشكلة عدم رجعية احكام المعاهدات الدولية.

فإذا ما تم لنا ذلك نعرض بالدراسة لنطاق تطبيق المعاهدات الدولية سواء تعلق الأمر بالنطاق الشخصي الذي تنطبق فيه، او النطاق المكاني مع ما قد يثيره ذلك من مشكلات.

المبحث الأول
تفسير المعاهدات الدولية

يقصد بتفسير المعاهدات الدولية الوقوف على المعنى الذي تضمنته نصوصها منظوراً إليها في مجموعها، أو لكل منها على حدة، وذلك توطئة لتطبيقها تطبيقاً صحيحاً[1].

والتفسير ليس عملية آلية يرجع فيها الى المعاجم اللغوية للعثور على المعنى اللغوي للكلمات او العبارات التي تتضمنها تلك النصوص، فمن النادر ان

---

(١) انظر في تفسير المعاهدات:

محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٣٩٩ وما بعدها. حيث يعرض لهذا الموضوع تحت عنوان «ضوابط الاستنباط». ويعرف التفسير بأنه «الانتقاء - من بين معان عدة محتملة لنص او سلوك انساني - لما يبدو في الوقت ذاته أكثر مطابقة للمعطيات المرعية وموافقة لغايات معينة»... ويستطرد سيادته قائلا أنه «ولا شك ان تطبيق القاعدة القانونية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتفسيرها، وان كان التطبيق امراً يختلف عن التفسير. فالتطبيق يجري عادة دون إثارة الشك الذي يدعو الى الانتقاء، أي الذي يفتح الباب للتفسير. أما التفسير فيجري - على العكس بالنسبة لتطبيق فعلي او مضمر».

وانظر في التفسير أيضاً: حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح عامر، المرجع السابق، ص٢٦٥ وما بعدها. المرحوم محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص٦٦٠ وما بعدها. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص١٥٤ وما بعدها. عزيز عارف القاضي، تفسير قرارات المنظمات الدولية، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، ١٩٧١، ص٩٧ وما بعدها.

Jacobs G, Varieties of approach to treaty interpretation: with special reference to the draft — convention on the law of treaties befor the Diplomatic Canference, I. C. L. Q, 1969 p. 318 and f.

McDougal, the international law commission's draft articles upon interpretation, textuality Redivivus, A. J. I. L, 1967 pp. 992 & f.

وانظر أيضاً:

Rousseau, droit international public, op. cit pp. 241 et ss.

يحمل النص مدلولا لغوياً واحداً فكثيراً ما يقتضي التفسير عدم الاعتداد فحسب بالعنصر اللغوي، وانما ينبغي الاخذ في الاعتبار العديد من الظروف التي أحاطت بوضع النص تبعاً لكل حالة على حدة، والتي تجعل من المعنى الذي يسند الى النص هو أقرب المعاني الى تحقيق الهدف الذي أراده اطراف المعاهدة من وراء إبرامها.

والجدير بالملاحظة انه قد تم اعتناق المواد الخاصة بالتفسير دون أي تحفظ من جانب مندوبي الدول المجتمعين في مؤتمر فيينا. فالنصوص الثلاثة الواردة بالمعاهدة المذكورة الخاصة بتفسير المعاهدات ليست سوى تصنيفاً لما سبق ان استقر عليه الفقه والقضاء الدوليين في هذا الشأن[1]..

على ان ما أثار الخلاف بشأن مشكلة التفسير في المؤتمر المذكور هو مشكلة «أساس التفسير» اذا ظهرت اتجاهات ثلاثة في هذا الصدد. أحدهما يرى انه ينبغي البحث عند التفسير عن الارادة الحقيقية للأطراف في المعاهدة. بينما يرى ثانيهما أنه ينبغي ان نتقيد بالمعنى المتبادر من النص. وبمعنى آخر فان التفسير ينبغي ان يتوقف عند عبارة النص دون الذهاب الى ما وراء ذلك. أما الاتجاه الثالث فانه يرى ضرورة تفسير المعاهدة على ضوء الهدف الذي من أجله ابرمت المعاهدة مع الأخذ في الاعتبار كافة الظروف التي أحاطت بإبرامها.

ولا نريد ان ندخل في تفاصيل الخلاف الفقهي بين هذه الاتجاهات الثلاث، ولكن يهمنا ان نعرض للأسلوب والمبادىء التي اعتنقتها معاهدة فيينا في صدد تفسير المعاهدات الدولية.

فلقد وردت في المعاهدة المذكورة ثلاث مواد هي: المادة ٣١ والمادة ٣٢ والمادة ٣٣. تتعلق المادتان الاولتان منها بالقواعد الاصلية والاحتياطية التي

---

(١) El-Erian, yearbook of international law commission, 1966, Vol, I, p. 195 parag. 26.

تتبع في تفسير المعاهدات. بينما تتعلق الاخيرة بتفسير المعاهدات المحررة بأكثر من لغة. ونعرض فيما يلي لشرح هذه المواد الثلاث، والتعليق عليها.

المبادىء المتبعة في
تفسير المعاهدات الدولية

تضمنت الفقرة الاولى من المادة ٣١ من معاهدة فيينا المبادىء الواجب اتباعها عند تفسير معاهدة دولية ما فقررت « تفسر المعاهدة بحسن نية طبقاً للمعنى العادي لألفاظ المعاهدة في الاطار الخاص بها وفي ضوء موضوعها والغرض منها ». ويستنتج من ذلك ان هناك أسساً ثلاثة ينبغي الاستناد اليها عملية التفسير أولها: انتهاج حسن النية في التفسير، وثانيها الاعتماد على المعنى المعتاد للألفاظ المستخدمة لصياغة المعاهدة، وثالثها: تفسيرها في حدود السياق الذي أبرمت فيه.

أولا: تفسير المعاهدة وفقاً لمبدأ حسن النية:

ولعل ذلك المبدأ يعد نتيجة طبيعية لإعمال مبدأ آخر في مادة المعاهدات الدولية هو مبدأ أن الاتفاق ملزم pacta sunt servanda. وعلى ذلك « يجب ان يتم التفسير على أساس أن الطرفين المتعاقدين كانا حين دخلا في الاتفاقية ذوي نيات حسنة تماماً، وانهما ينويان تنفيذ تعهداتهما المتبادلة بنيات حسنة تماماً، إذ ان هذه الحالة هي التي يقضي بها منطق التعاقد وحكمته. فلا يتصور ان يكون التعاقد ذا قوة ملزمة وان يعد شريعة المتعاقدين إن كان كل منهما يتربص بالآخر ويسود تعاقدهما سوء النية »[1].

والفقه والقضاء مستقران على ضرورة ان يأخذ مفسرو المعاهدة أنفسهم

---

(١) حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح عامر، المرجع السابق، ص٢٧٢.

بذلك المبدأ « على نحو يستبعد احتمالات الغش عند التفسير »[١].

ثانياً: اعتماد المعنى المعتاد للنص:

لعل اعتناق معاهدة فيينا لهذا المبدأ في تفسير المعاهدات الدولية يعد تأثراً من جانبها بالاتجاهات القائلة بضرورة الوقوف عند عبارة النص في حالة وضوحه. ولقد وجهت العديد من الانتقادات لمذهب « الأخذ بالمعنى المعتاد في تفسير المعاهدة » ابان المناقشات التي أجريت حول نص المادة ٣١. من ذلك مثلا ما قاله مندوب اليونان من أن « استشارة أي معجم لغوي تفصح عن ان الكلمة الواحدة يمكن ان يكون لها أكثر من معنى. كما ان الكلمة الواحدة يمكن ان تستخدم لوصف أكثر من شيء أو ظاهرة. ومن ناحية أخرى فان التطور الذي يلم بعلم اللغة قد يؤدي الى تطور استعمالات اللفظ. من ذلك مثلاً ان اصطلاح « الاقليم territorry » كان يستخدم من قبل للتعبير عن « اليابسة terra firma » فحسب، بينما يستخدم الآن للتعبير عن بعض مناطق من البحار... ومن ثم فان عنصر الزمن يمكن ان يؤثر على المعنى الذي يحمله اللفظ »[٢].

على ان غالبية الوفود في المؤتمر كان لها وجهة نظر أخرى مؤداها ان بعضا من الألفاظ فحسب هي التي يمكن ان تثير الغموض نظراً للمعاني المتعددة التي

---

(١) أنظر:

Oppenheim, International law, I, Lauterpacht ed., 8th ed. 1955, p. 959.

وانظر الرأي الاستشاري للمحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية المصالح الالمانية في سيليزيا العليا البولندية. الصادر في ٢٥ مايو ١٩٢٦.

C. P. J. I. Rec, 1926, série A/B, No. 18, p. 30.

(٢) انظر في هذا كلمة المندوب اليوناني Krispus:

Thirty-second meeting of the United Nations Conference on the law of treaties. 1st session on 20th April 1968.

يمكن ان تؤدي اليها ، وهو على أي حال فرض واجهته الفقرة الرابعة من المادة ٣١ التي قررت انه « يعطي معنى خاص للفظ معين اذا ثبت ان نية الاطراف قد اتجهت الى ذلك » .

ثالثاً : الاعتداد بسياق النص :

يقصد بذلك انه ينبغي ألا تفسر النصوص استقلالا عن غيرها من النصوص الأخرى ، وانما ينبغي ان تكمل النصوص بعضها بعضاً وإلا جاءت مبتورة المعنى غير مستقيمة الدلالة . كذلك ينبغي ان يعتد بالظروف والملابسات التي أحاطت بعملية ابرام المعاهدة إذ ان في ذلك ما يعين في التعرف على حقيقة المراد من وضع النص ، اضف الى ذلك أنه يجب الاخذ في الاعتبار أي وثائق أو ملاحق او اتفاقات ، سابقة أو لاحقة ، على ابرام المعاهدة يمكن أن تفيد في عملية التفسير وايضاح السياق الذي وضع النص في إطاره . ولقد اعتنقت المحكمة الدائمة للعدل الدولي هذا الموقف[١] ، كما شايعتها في هذا الصدد محكمة العدل الدولية من بعد ، إذ قررت في رأيها الاستشاري الصادر في شأن مدى اختصاص الجمعية العامة بقبول الدول في عضوية الامم المتحدة بأن من أوليات واجب أي محكمة ان تعطي النصوص معناها الطبيعي والمعتاد natural et ordinaire[٢] .

---

(١) ذهبت المحكمة الدائمة للعدل الدولي في رأيها الاستشاري الصادر بمناسبة اختصاص منتظم العمل الدولي في تنظيم العمل الزراعي الى انه :

«In Considering the question before the Court upon the language of the treaty, it is obvious that the treaty must be treated as a whole, and that its meaning is not to be determined merely upon particular phrases which, it detached from the contex, may be interpreted in more than one sense».

P. C. I. J, Séries B, No 2 and 3 (1922) p. 23.

(٢) وفي هذا تقول المحكمة :

«La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal appelé à interpréter et appliquer les disposition d'un traité, est de =

وقد قننت معاهدة فيينا هذه المبادىء فيا أوردته في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٣١ فقررت في الفقرة الثانية ان « الاطار الخاص بالمعاهدة لغرض التفسير يشمل الى جانب نص المعاهدة بما في ذلك الديباجة والملخصات ما يلي:

أ ـ أي اتفاق يتعلق بالمعاهدة ويكون قد عقد بين الاطراف جميعاً بمناسبة عقد هذه المعاهدة.

ب ـ أي وثيقة صدرت عن طرف أو أكثر بمناسبة عقد المعاهدة وقبلتها الأطراف الأخرى كوثيقة لها صلة بالمعاهدة ».

أما الفقرة الثالثة من ذات المعاهدة فتقرر انه « يؤخذ في الاعتبار الى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة:

أ ـ أي اتفاق لاحق بين الاطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيق احكامها.

ب ـ أي مسلك لاحق في تطبيق المعاهدة يتفق عليه الاطراف بشأن تفسيرها.

---

s'rfforces de donner effet *selon leur sens naturel et ordinaire,* à ces = dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertiments lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. En revenche, si les mots, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, sont evoqués ou conduisent à des résultat déraisonnable, s'est alors — et alors seulement — que la cour doit rechercher par l'autre méthode d'interprétation ce que les parties avaient en réalités dans l'esprit quand elle se sont servies des mots dont il s'agit».

C. I. J. Rec. 1950, Avis Consultatif du 30 Mars 1950 sur la competece de l'AssembléeGénérale pour l'admissions des Etats aux Nations Unies, p. 8.

جـ - أي قواعد في القانون الدولي لها صلة بالموضوع يمكن تطبيقها على العلاقة بين الأطراف ».

دور الأعمال التحضيرية للمعاهدة في تفسيرها:

ذكرت معاهدة فيينا في المادة ٣٢ الأعمال التحضيرية للمعاهدة من بين الوسائل التي يمكن اللجوء إليها في تفسيرها كوسيلة احتياطية اذا لم تؤد المبادىء الوارد ذكرها في المادة ٣١ من معاهدة فيينا إلى نتائج مرضية في التفسير. فقررت أنه « يجوز الالتجاء إلى وسائل مكملة في التفسير بما في ذلك الأعمال التحضيرية للمعاهدة والظروف الملابسة لعقدها وذلك لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق المادة ٣١ أو لتحديد المعنى إذا أدى التفسير وفقاً للمادة ٣١ إلى:

أ - بقاء المعنى غامضاً أو غير واضح.

ب - أو ادى الى نتيجة غير منطقية او غير معقولة.

والواقع ان الاعمال التحضيرية للمعاهدة تفيد في القاء الضوء على أصول وملابسات وطبيعة النص المشوب بالغموض او المحاط باللبس. إذ انها تتضمن عادة المراحل التي مر بها وضع النص المعنى منذ ان ولدت فكرته الى ان تمت صياغته النهائية وما يتخلل ذلك من مناقشات ومفاوضات وملحوظات... إلخ. على أن المعنى المتبادر منها لا يرقى مع ذلك الى درجة اعتبارها بمثابة التفسير الرسمي الذي قد يتفق عليه أطراف المعاهدة باعتباره تفسيراً رسمياً authentic للنص[1].

ولقد اكد القضاء الدولي الصفة الاحتياطية للأعمال التحضيرية كوسيلة يمكن اللجوء اليها للتفسير إذا ما تعذر تفسيرها وفقاً للمبادىء التي عرضنا لها

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٤١٧.
Jiménez de Aréchaga, op. cit, p. 46.

مسبقاً. وجاء ذلك في موقف المحكمة الدائمة للعدل الدولي من رفضها تارة اللجوء لهذه الاعمال نظراً لأن النص من الوضوح ما يغني عن اللجوء الى الأعمال التحضيرية للمعاهدة. وهذا ما فعلته في قضية اللوتس وفيها قررت انه «ليس هناك داع للجوء إلى الأعمال التحضيرية للمعاهدة اذا كانت نصوصها في ذاتها واضحة وضوحاً كافياً»(١). وكان ذلك هو ذات الموقف الذي اتخذته في قضية اختصاصات اللجنة الاوروبية للدانوب(٢).

على ان المحكمة الدائمة للعدل الدولي عادت فقررت ضرورة اللجوء الى هذه الاعمال عندما رأت مقتضى لذلك، نظراً لغموض النص والتباسه. وجاء ذلك في قضية تشغيل النساء خلال الليل(٣).

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا المسلك في رأيها الاستشاري المتعلق باختصاص الجمعية العامة في قبول الدول الأعضاء في الامم المتحدة اذ ذهبت المحكمة الى أنها لا ترى داعياً للالتجاء الى الاعمال التحضيرية للميثاق لتفسير نصوصه، نظراً لوضوح المادة الرابعة المتعلقة بشروط القبول في عضوية الأمم المتحدة(٤).

وتنبغي الاشارة الى انه ليس هناك تعاقب زمني ضروري بين اللجوء اولا الى المبادىء الوارد ذكرها في المادة ٣١ من معاهدة فيينا وبين اللجوء الى الاعمال التحضيرية. وبعبارة أخرى لا يشترط اللجوء الى الاعمال التحضيرية في وقت لاحق لمحاولة تفسيرها وفقاً لما جاء في المادة ٣١. ذلك ان من يتصدى

---

(١) P. C. I. J, «The Lotus case», 1927, Series A, No 10, p. 16.

(٢) P. C. I. J. Jurisdiction of Eurapean Commission of the Danube Case 1927 Series B. No 14 p. 28 & 31.

(٣) P. C. I. J, Employement of women during the night case, 1930, Series A/B No 50, p. 380.

(٤) C. I. J Rec 1950 Avis Consultatif op. cit, p. 8.

لتفسير المعاهدة عادة ما يضع تحت ناظريه كافة عناصر التفسير بما في ذلك الاعمال التحضيرية لها وكل ذلك يؤثر بلا شك في العملية الذهنية في التفسير. ولدى المفسر فهي تفتح الطريق أمامه للوصول إلى أفضل التفسيرات[1].

تفسير المعاهدات المحررة بأكثر من لغة:

سبقت الاشارة الى ان المعاهدة قد يتم تحريرها بأكثر من لغة. مثال ذلك صياغة ميثاق الامم المتحدة بلغات خمس كل واحدة منها تعد لغة رسمية له وهي: الانجليزية والفرنسية والروسية والصينية والاسبانية. وقد تقوم المعاهدة ذاتها بالاشارة الى احدى اللغات التي حررت بها لجعلها المرجع عند اختلاف التفسيرات، كما فعلت معاهدة فرساي للسلام التي جعلت من اللغة الفرنسية اللغة الرسمية. على انه قد تصمت المعاهدة عن ذلك عندئذ فانه لا مفر من اعتبار كل اللغات التي حررت بها المعاهدة من قبيل اللغات الرسمية. وعلى ذلك نصت المادة ٣٣ في فقرتها الاولى على انه «إذا اعتمدت المعاهدة بلغتين او أكثر يكون لكل نص من نصوصها نفس الحجية، ما لم تنص المعاهدة او يتفق الاطراف على انه عند الاختلاف تكون الغلبة لنص معين».

وفي الاحوال التي يثور فيها لبس عند محاولة الجمع بين النصوص المحررة بلغات مختلفة، ويتعذر جلاء الغموض الناجم عن اختلاف التفسيرات الناجمة عن اختلاف اللغات يبقى ان نتميز من هذه التفسيرات، «ما يتفق مع موضوع المعاهدة ئوالغرض منها ويوفق بقدر الامكان بين النصوص المختلفة...». وعلى ذلك نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣٣ من معاهدة فيينا.

---

(١) انظر في هذا تعليق لوتر باخت:

Annuaire de la Commission de droit International, 1966, Vol, II. pp. 219 — 220. Commentaire les articles 27 et 28 parag. 8.

المبحث الثاني
عدم رجعية المعاهدات الدولية

من المبادىء المسلم بها هو عدم رجعية القانون على الماضي، بمعنى ان المخاطبين بالقاعدة لا يلتزمون بها الا من وقت صدورها دون ان تنسحب على العلاقات والمراكز التي تمت في الماضي.

واذا كان هذا المبدأ وما قد يرد عليه من استثناءات قد نال عناية كاملة من جانب فقهاء القانون الوطني، إلا أنه لم يلق ذات العناية من جانب الفقه في إطار القانون الدولي[1].

ومع ذلك فقد جاءت معاهدة فيينا قاطعة في اعتناقها لمبدأ عدم رجعية المعاهدات الدولية، فنصت المادة ٢٨ منها على انه « ما لم يظهر من المعاهدة قصد مغاير او يثبت ذلك بطريقة أخرى، فان نصوص المعاهدة لا تلزم طرفا فيها بشأن اي تصرف أو واقعة تمت أو أي مركز انتهى وجوده قبل تاريخ

---

(١) أنظر على وجه الخصوص:

Tavernier paul, Recherche sur l'application dans le temps des actes et des règles en droit international public, Paris, L. G. D. J, 1970.

Bindschedler Robert Denise, De la retroativité en droit international public, Mélanges Guggenhein, Genève, 1968, pp. 184 et ss.

Radulescu — Luverzi, principes de non — rétractivité et son application aux traités internationaux, Thèse, paris II, 1972.

وانظر أيضاً:

روسو المرجع السابق ص١٩٨ وما بعدها.

دخول المعاهدة دور النفاذ في مواجهة هذا الطرف » .

والواقع ان هذا المبدأ يمكن ان يعمل به سواء في مجال قواعد الاختصاص والقواعد الاجرائية ، أو مجال القواعد الموضوعية[1] .

تطبيق مبدأ عدم الرجعية على قواعد الاختصاص وقواعد الاجراءات :

قد تتفق دولتان أو أكثر على ارساء بعض القواعد المتعلقة بحسم المنازعات التي تثور فيا بينها ، سواء تعلق الامر بنزاع قانوني أم بنزاع سياسي . عندئذ يثور التساؤل حول ما اذا كانت مثل هذه القواعد تنطبق على المنازعات السابقة على هذا الاتفاق؟ حول ما اذا كانت مثل هذه القواعد تنطبق على المنازعات السابقة الا على المنازعات المستقبلة. ولعل استقراء مثل تلك المعاهدات يوحي بأنها تقرر دائماً ان القواعد التي تضمنتها متعلقة بتحديد الجهات المختصة بحسم النزاع والاجراءات المتبعة لذلك تسري « على المنازعات المستقبلة » . من ذلك مثلا اتفاقات التحكيم ، والاتفاقات التي تبرم بين الدول على اللجوء محكمة العدل الدولية للفصل في النزاع فيا بينها .

ولقد ذهبت احكام التحكيم[2] ، واحكام المحاكم الدولي ـ بوجه عام ـ الى تأكيد ذلك المبدأ ، واعتباره واجب التطبيق ما لم يوجد نص مخالف يسحب آثار الاتفاق على الماضي ، اذ عندئذ ينبغي احترام إرادة الاطراف .

---

(١) أنظر في عرض هذا :

Rousseau, Droit international public... op. cit, p. 199 et s.,

(٢) أنظر حكم المحكمة في قضية Sambiaggis بين ايطاليا وفنزويلا . الذي قرر فيه ان مبدأ عام الرجعية ينطبق على المعاهدة انطباق على القوانين الوطنية بنفس المعنى وفي ذات الحدود .

Commission de réclamation italo — Vérézuelienne. Rec. des sentance arbitrales publiée par les Nations Unies Vol. XI, p. 325.

فلقد اتيح لمحكمة العدل الدولية في قضية Ambatielos ان تفصح عن مفهومها لهذا المبدأ. وتتلخص وقائع هذه القضية ان المواطن اليوناني Ambatialos أبرم مع الحكومة البريطانية عدة عقود لشراء بعض السفن، الا انه اصيب باضرار جسيمة من وراء ذلك العقد، الامر الذي دفع اليونان الى التدخل لحماية مواطنها حماية ديبلوماسية، وانتهى الامر الى رفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية.

ولقد جاء في العريضة اليونانية Requêt التي رفعت بها الدعوى على بريطانيا ان المعاهدة المبرمة بين الحكومة البريطانية والحكومة اليونانية في ١٩٢٦ في شأن تحديد الجهات المختصة بحل المنازعات فيما بينها قد تضمنت شرطاً Clause تعترف فيه كل من الدولتين بالاختصاص الالزامي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي، ومن ثم تصبح محكمة العدل الدولية (وارثة المحكمة الأولى) مختصة بنظر هذا النزاع.

على ان محكمة العدل الدولية قد رفضت اختصاصها بنظر الدعوى لما يتضمنه ذلك من تطبيق معاهدة ١٩٢٦ بأثر رجعي على الوقائع التي حدثت في الماضي، على اعتبار ان وقائع القضية المعروضة أمامها ترجع الى عامي ١٩٢٢، ١٩٢٣. ولقد كان يمكن تطبيق نص المادة ٢٩ من المعاهدة المذكورة على هذه الوقائع على الرغم من حدوثها قبل ابرام المعاهدة لولا ان المادة ٣٢ منها قررت ان «المعاهدة تدخل حيز التنفيذ منذ التصديق عليها» الامر الذي يعني في نظر المحكمة انها تسري على الوقائع المستقبلة دون ان يكون لها اثر رجعي ينسحب على الماضي.

ثم تستطرد المحكمة قائلة ان النتيجة التي توصلت اليها برفض اختصاصها بنظر الدعوى كان يمكن ان تكون مختلفة لو وجد اتفاق او ظروف خاصة تفيد سحب آثار المعاهدة المذكورة على الوقائع السابقة على ابرامها. على ان المحكمة

قد تحققت من عدم وجود مثل هذه الاتفاقات او الوقائع الخاصة[١].

تطبيق مبدأ عام الرجعية على القواعد الموضوعية:

يثير تطبيق مبدأ عدم الرجعية على القواعد الموضوعية تساؤلاً حول المسلك الذي ينبغي ان ينتهجه القاضي والمحكم الدوليين لتحديد القانون الواجب التطبيق على النزاع المعروض أمام أي منهما اذا ما تعاقبت - في شأنه - أكثر من قاعدة اتفاقية بين اطرافه. فقد تحدث الوقائع التي أثير بصددها النزاع في ظل قواعد اتفاقية معينة، ثم يعرض النزاع على القاضي او المحكم في وقت تكون القواعد الاولى قد تغيرت لتحل محلها قواعد اتفاقية جديدة. وقد يطول امد نظر النزاع، وحينما يكون القاضي او الحكم مستعداً لإصدار حكمهما تكون القواعد الاتفاقية المنظمة لمثل هذا النزاع قد تغيرت. عندئذ يثور التساؤل حول القانون الواجب التطبيق عندئذ.

يجيب روسو على ذلك بأنه - كمبدأ عام - فان القواعد الاتفاقية التي كانت قائمة عند نشأة النزاع هي التي ينبغي ان تحكمه باعتبارها القواعد التي كان يمكن لأطرافه ان يقوّموا مراكزهم على ضوئها . فلعل من الامور المنافية للعدالة ان ترفض إدعاءات دولة معينة التي كانت مطابقة للقواعد السارية عند تقديمها أول مرة ثم تحولت المشروعية عنها بعد ذلك نظر التغير القانون في وقت لاحق. اذ ان الدولة المدعية قد تتحمل - في مثل هذه الفروض - مماطلة الدولة أو الدول الخصوم إطالة لأمد النزاع الى الوقت الذي تتغير خلاله القواعد القائمة[٢].

---

(١) C. I. J. Rec. 1952, Affaire Ambatielos, exceptions préliminaires, p. 40.

(٢) Rausseau, Droit international... op. sit, p. 201

ولعل من بين أهم أحكام المحكمين التي تؤكد هذا الرأي هو الحكم الذي أصدره Max Huber باعتباره محكماً وحيداً بين كل من الولايات المتحدة الامريكية وهولندا في نزاعهما حول جزيرة البالماس، والذي جاء فيه «ان القاضي ينبغي ان يعتد بالقانون الذي كان قائماً أثناء حدوث الوقائع محل النزاع لترتيب الآثار القانونية عليها وفقاً لها حتى ولو تعاقبت على مثل هذه الوقائع قواعد قانونية أخرى»[1].

(١) أنظر في هذا التحكيم ووقائعه ومنطوقه:

Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, Vol. II. p. 828 et s.
Guggenhein p. traité de droit international, Vol. I, 1953, pp. 217 — 218.

المبحث الثالث
نطاق تطبيق المعاهدات الدولية

تقتضي دراسة نطاق تطبيق المعاهدات الدولية الإجابة على التساؤل عن النطاق الشخصي الذي تنطبق فيه، أي تحديد الملتزمين بما جاء فيها من أحكام. فإذا تم لنا ذلك نحاول من بعد تحديد النطاق الإقليمي الذي تنطبق فيه.

أولاً: النطاق الشخصي لتطبيق المعاهدات الدولية

الأصل العام هو نسبية أثر المعاهدات الدولية.

القاعدة هي أن المعاهدة الدولية لا تنطبق إلا بين أطرافها فحسب، ولا ترتب آثارها إلا في مواجهتهم سواء كانت هذه الآثار حقوقاً أو التزامات[1]. ويطلق الفقه على هذه القاعدة اسم «نسبية أثر المعاهدات». وليست هذه القاعدة بغريبة على طبيعة القانون الدولي الاتفاقي الذي يستند -

---

(١) حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح عامر، المرجع السابق، ص٣٥٤ وما بعدها.
محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٦٥٢ وما بعدها.
محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي... المرجع السابق ص٣١٤ وما بعدها.
عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص١٥١ وما بعدها. وأنظر أيضاً:
Monaco, Manuale di diritto internazionale pubblico, op. cit, pp. 129 et ss. Rousseau, p. cit, pp. 164 et ss

فحسب ـ على أساس إرادي ، على نحو لا يصير به شخص القانون الدولي ملتزماً بمعاهدة ما ـ كمبدأ عام ـ ما لم يكن طرفاً فيها . وانطلاقاً من هذا المبدأ تذهب بعض الاتجاهات الفقهية إلى اعتبار النظام القانوني الذي تنشئه المعاهدات نظاماً قانونياً خاصاً particulier ، وأن قواعده تعد من قبيل القواعد الدولية محدودة الأثر إذا ما قوبلت بالقانون الدولي بمعناه الشامل Droit international général . والأصل أن المعاهدات العامة متعددة الأطراف لا تفلت من هذا التصوير ، ما لم تكن متضمنة لقاعدة تنتمي إلى القانون الدولي الشامل ، وعندئذ لا تكون المعاهدة بذاتها مصدراً لهذه القاعدة ، وإنما مقننة لها فحسب[1] .

ولعل ذلك ما دفع بعض الاتجاهات الفقهية الأخرى إلى اعتبار المعاهدات الدولية من قبيل مصادر الالتزامات الدولية وليست من قبيل مصادر القانون الدولي ، على اعتبار أنهم لا يتصورون القاعدة القانونية سوى تلك القاعدة العامة الخطاب التي تسري على كافة أشخاص النظام القانوني المعني[2] .

ولقد قننت معاهدة فيينا هذا الأصل العام في مادتها السادسة والعشرين

---

(١) موناكو ، المرجع السابق ، ص١٢٩ ، وانظر أيضاً :

Baxter, Multilateral treaties as evidence of customary international Law, B.Y.I.L., 1965-1966. p. 280 and f.

(٢) أنظر : محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي ، المرجع السابق ، ص٣١٤ ، وما بعدها .
وأنظر أيضاً :

Quelques réflexions méthodologiques sur les lois de la règle de Conduite obligatoire en droit international.

مجلة الحقوق ، العدد ١٤ ، رقم : ١ ، ٢ ، ١٩٦٣ .
وأنظر أيضاً :

Fitzmaurice G, Problems regarding the formal sources of international Law, Symbolae,. La Hage, Verzijl, 1958, pp. 157-158.

Guiliano, Diritto internazional pubblico, Vol. I, Milano, Guiffrè, 1974.

فقررت أنه « كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية ».

ولقد أوجبت معاهدة فيينا ـ كما سبقت الإشارة ـ أن يقوم أطرافها بتطبيقها بحسن نية. ولعله مما يتنافى مع ذلك المبدأ أن يحتج أحد أطرافها بعدم تطبيقها استناداً إلى أن القانون الوطني يحول دون ذلك. وعلى ذلك نصت المادة ٢٧ من معاهدة فيينا فقررت أنه « مع عدم الإخلال بنص المادة ٤٦ (المتعلق بالقواعد الوطنية الخاصة بالتصديق) لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ هذه المعاهدة ».

والمادة المذكورة تكرس موقفاً للمحكمة الدائمة للعدل الدولي في رأيها الاستشاري الصادر في ٤ فبراير سنة ١٩٣٢ المتعلق بمعاملة المواطنين البولنديين في دانتزج. وفيه قررت أن الدولة « لا يحق لها أن تدفع في مواجهة دولة أخرى بالقواعد الدستورية فيها توصلاً إلى التحلل من الالتزامات التي تحملت بها بموجب معاهدة نافذة ».

ومن ناحية أخرى فإنه إذا كانت المعاهدة تتطلب لدخولها حيز التنفيذ اتخاذ إجراءات وطنية معينة ثم تقعد الدولة عن ذلك على نحو يمنع من نفاذها كان تصرفها هذا منافياً لمبدأ حسن النية، وأصبح امتناعها أو رفضها في اتخاذ هذه الإجراءات مساوياً للإخلال بأحكام المعاهدة مما يستوجب مسؤوليتها.

انطباق المعاهدات في مواجهة الغير:

وإذا كانت القاعدة العامة هي نسبية أثر المعاهدات فإن مقتضى ذلك عدم التزام الغير بما جاء فيها من أحكام. ويقصد بالغير أشخاص القانون الدولي الذين ليسوا أطرافاً فيها.

ولقد خصصت معاهدة فيينا المواد من ٣٤ إلى ٣٨ لبيان مدى انطباق المعاهدات الدولية في مواجهة الغير. فقررت المادة ٣٤ أنه « لا تنشىء المعاهدة التزامات أو حقوقاً للدول الغير بدون موافقتها ». فرضاء الدول الغير

ضروري إذن لكي تطبق المعاهدات التي لم تكن طرفاً فيها في مواجهتها، وأياً كانت طبيعة الآثار التي ترتبها، أي سواء كانت التزامات أو حقوقاً.

أولاً: المعاهدات التي ترتب التزامات على عاتق الغير:

ويبدو أن هذه القاعدة مطلقة فيما يتعلق بالمعاهدات التي تنشىء التزامات على عاتق الدول الغير، إذ لا يمكن أن تنطبق في مواجهتها بدون رضاء من جانبها. وعلى الرغم من ندرة السوابق القضائية في هذا الشأن فإن ذلك لا يعني سوى أنه لا خلاف على بديهية القاعدة. ومع ذلك فلقد أتيح للمحكمة الدائمة للعدل الدولي أن تفصح عن هذا الشق من القاعدة في قضية المناطق الحرة Les zones franches بين فرنسا وسويسرا والتي أرادت فيها الدولة الأولى أن تنهي - بمقتضى معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ - حقوق سويسرا على المناطق الحرة التي منحتها لفرنسا معاهدة فيينا سنة ١٨١٥ رغم أن سويسرا لم تكن طرفاً في معاهدة فرساي. ولقد رفضت المحكمة الدائمة للعدل الدولي هذا النظر بقولة «إن المادة ٤٣٥ من معاهدة فرساي لا تسري في مواجهة سويسرا - التي لم تكن طرفاً فيها - إلا في الحدود التي تقبلها طواعية»[1].

ولقد قننت معاهدة فيينا في المادة ٣٥ القاعدة في الشق الخاص بالالتزامات الدولية فقررت أنه «ينشأ التزام على الدولة الغير نتيجة نص في المعاهدة، إذا قصد أطراف المعاهدة بهذا النص أن يكون وسيلة لإنشاء الالتزام وقبلت الدولة الغير صراحة هذا الالتزام كتابة».

لا بد إذاً من اتفاق إضافي بين الدولة التي تلتزم بمعاهدة ليست طرفاً فيها وبين مجموعة الدول الأطراف فيها يمثل الأساس الإرادي لالتزام الدولة الغير من ناحية، كما يحظر تغيير هذه الالتزامات نوعاً ومدى إلا برضاء الدول

---

(١) C.P.J.I., 1932, Serie A/B No. 46, p. 141.

الأطراف والدولة الغير من ناحية أخرى. ولقد قننت معاهدة فيينا ذلك في الفقرة الأولى من المادة ٣٧ بنصها على أنه « عندما ينشأ التزام على الدولة الغير طبقاً للمادة ٣٥ ، فإن إلغاء أو تغيير هذا الالتزام لا يتم إلا بالرضاء المتبادل للأطراف في المعاهدة والدولة الغير، ما لم يثبت أنهم اتفقوا على غير ذلك ».

ثانياً - المعاهدات التي تنشىء حقوقاً لصالح الغير:

في هذا الفرض أيضاً، وتطبيقاً للمادة ٣٤ من معاهدة فيينا والمادة ٣٦ منها، يلزم رضاء الدول الغير للاستفادة من الحقوق التي ترتبها المعاهدة التي لم تكن طرفاً فيها.

ونعالج في هذا الفرض صورتين: أولهما متعلقة بشرط الدول الأولى بالرعاية والثانية متعلقة بحالة الاشتراط لمصلحة الغير.

١ - شرط الدولة الأولى بالرعاية:

جرت العادة على أن تتضمن المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتعريفة الجمركية التي تفرض على واردات الدول المختلفة من الدول الأخرى شرطاً يسمى بشرط الدولة الأولى بالرعاية. وبمقتضاه تتفق الدول الأطراف في المعاهدة على أن تتمتع كل أو بعض الدول الأطراف بأية شروط أفضل يمكن أن تمنحها إحدى الدول الأطراف إلى دولة ثالثة بمقتضى معاهدة تبرم بينهما على الرغم من أن الدولة أو الدول المستفيدة (وهي الدول الأطراف في المعاهدة الأولى) ليس طرفاً في المعاهدة الثانية.

وبمقتضى ذلك الشرط تنسحب الحقوق التي تقررها المعاهدة الثانية إلى دول ليست طرفاً فيها. على أنه يراعى أن تمتع الدولة أو الدول الأطراف بالحقوق التي ترتبها المعاهدة الثانية يستفاد من الشرط الذي تضمنته المعاهدة الأولى. فهو يستند إذن إلى سند رضائي.

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية وجهة النظر هذه في قضية الشركة

الأنجلو - إيرانية للزيت التي اعتبرت فيها أن المعاهدة المبرمة بين إنجلترا وإيران تعتبر السند القانوني لتمتع انجلترا بالحقوق التي قررتها المعاهدة المبرمة بين إيران والدانيمرك التي لم تكن إنجلترا طرفاً فيها نظراً لأن المعاهدة الأولى قد تضمنت شرط الدولة الأولى بالرعاية. وتستطرد المحكمة بقولها « إن المعاهدة الثانية بين إيران والدانيمرك ما كانت لتنطبق على انجلترا - التي ليست طرفاً فيها - لو أثير أمر تطبيقها على استقلال عن المعاهدة الأولى بين إيران وانجلترا المتضمنة لشرط الدولة الأولى بالرعاية »[١].

على أنه ينبغي لتطبيق شرط الدولة بالرعاية على الدول الغير ينبغي أن يكون الموضوع الذي تنظمه المعاهدة الأولى التي تتضمن هذا الشرط والموضوع الذي تنظمه المعاهدة الثانية متطابقين. وهذا ما أكدته محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في قضية حقوق مواطني الولايات المتحدة الأمريكية في مراكش[٢].

٢ - الاشتراط لمصلحة الغير:

عرفت القوانين الوطنية نظام الاشتراط لمصلحة الغير ونظمته. ويقصد به أن يتفق أطراف العقد على ترتيب حقوق لصالح شخص ليس طرفاً في

---

(١) C.I.J. Rec, 1952, Arrêt du 27 Juillet 1952, Compétence, p. 109.

ويراعى أن الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد يرى « تطبيق شرط الدولة الأولى بالرعاية » لا يعتبر انصرافاً لأحكام المعاهدة إلى الغير الذي لم يكن طرفاً في المعاهدة، وإنما هو « مجرد تطبيق منطقي لأحكام المعاهدة الأولى التي كان تطبيقها معلقاً على شرط قوامه عقد معاهدات لاحقة تكفل للغير رعاية أفضل من الرعاية المتفق عليها في المعاهدة الأولى نفسها ».

أنظر له: أصول القانون الدولي، المرجع السابق، ص٣٢٢.

(٢) C.I.J. Rec. 1952, Affaire de droits des ressortissants des Etats Unies d'Amérique du Maroc, Arrêt du 27 août 1952, p. 187.

C.P.J.I., Affaire des Zones Franches, Arrêt du 7 Juin 1932, Série A/B, No. 46 p. 147.

التعاقد. ويثور التساؤل حول ما إذا كان القانون الدولي قد عرف مثل ذلك النظام، وإذا كان قد عرفه فهل يشترط لترتيب هذه الحقوق ضرورة قبول المستفيد بالحقوق التي ترتبها المعاهدة؟ وهل يصبح عندئذ أن يتمسك بالمعاهدة - التي لم يكن طرفاً فيها - إذا ما تم تعديلها أو إلغاؤها دون الحصول على رضاه المسبق؟

ذهبت المحكمة الدائمة للعدل الدولي - في قضية المناطق الحرة بين فرنسا وسويسرا - في سبيل الإجابة على هذا التساؤل إلى القول بأنه:

« إذا كان من المتعذر القول بأن المعاهدات التي تقرر أحكاماً لصالح دولة أو لعدة دول ليست طرفاً فيها ترتب لهم بالضرورة « حقوقاً » بالمعنى الدقيق، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من أن تتجه إرادة أطراف المعاهدة من ترتيب مثل هذا الأثر بمعنى أن ترتب للدول الغير حقوقاً مكتسبة ناشئة عن هذه المعاهدة التي لم تكن طرفاً فيها. واستخلاص ما إذا كانت الدول الأطراف قد قصدت إنشاء حقوق بالمعنى الدقيق لصالح الدول الغير يتوقف على ظروف كل حالة على حدة »[1].

ويبدو أن المحكمة قد وجدت من ظروف قضية المناطق الحرة اتجاه إرادة معاهدة فيينا سنة ١٨١٥ ترتيب حقوقاً بالمعنى الدقيق لصالح سويسرا الأمر الذي قضت بناء عليه بعدم إمكان النيل من حقوق سويسرا دون رضاها[1].

ولقد قننت المادتان ٣٦، ٣٧ من معاهدة فيينا قضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي. فقررت أولاهما أنه « ١ - ينشأ حق للدولة الغير نتيجة نص في المعاهدة إذا قصد أطراف المعاهدة بهذا النص منح هذا الحق للدولة الغير أو لمجموع من الدول تنتمي هذه الدولة إليها أو للدول جميعاً، ووافقت الدولة الغير على ذلك. وتفترض هذه الموافقة ما لم يصدر عن الدولة الغير ما يفيد العكس،

---

(١) أنظر مجموعة الأحكام السابقة الذكر ص١٤١.

إلا إذا نصت المعاهدة على غير ذلك ».

وتنص المادة ٣٧ في فقرتيها الأولى والثانية على أنه « ١ - عندما ينشأ الالتزام على الدولة الغير طبقاً للمادة ٣٥ ، فإن إلغاء أو تغيير هذا الالتزام لا يتم إلا بالرضاء المتبادل للأطراف في المعاهدة والدول الغير، ما لم يثبت أنهم اتفقوا على غير ذلك ». « ٢ - عندما ينشأ حق للدولة الغير طبقاً للمادة ٣٦ فلا يجوز للأطراف إلغاء أو تغيير هذا الحق إذا ثبت أنه قصد به ألا يكون محلاً للإلغاء أو التغيير بغير موافقة الدولة الغير ».

مدى انطباق المعاهدات الدولية على الدول الغير دون رضاها:

يرى اتجاه فقهي إلى أن المعاهدات التي يمكن أن تنطبق في مواجهة الغير بقطع النظر عن إبداء رضائهم بها يمكن أن تصنف في طائفتين.

الطائفة الأولى: المعاهدات التي تنشىء أوضاعاً دولية دائمة لصالح المجتمع الدولي بوجه عام. ومثال ذلك المعاهدات التي تضع بعض الدول في حالة حياد دائم تجنباً لإثارة المنازعات الدولية المتعلقة بها أو جعلها بمثابة فاصل بين مجموعة من الدول التي قد يثير تجاورها تهديداً للسلم الدولي. ومثال هذه المعاهدات: معاهدة فيينا المبرمة سنة ١٨١٥ والتي وضعت سويسرا بمقتضاها في حالة حياد دائم، وتلك التي أبرمت في لندن سنة ١٨٣١ وأنشئت دولة بلجيكا بمقتضاها كما وضعت في حالة حياد دائم. ويدخل في هذه الطائفة أيضاً المعاهدات التي تقرر نزع سلاح مناطق معينة ومثالها المعاهدة التي أبرمت بين كل من فرنسا وانجلترا وروسيا واتفق فيها على جعل جزر الآلاند منطقة منزوعة السلاح.

ويدخل في هذه الطائفة أخيراً المعاهدات التي تكفل تسيير ما يمكن تسميته بالمرافق العامة الدولية مثل المعاهدات التي تكفل حرية الملاحة في بعض المضايق أو القنوات أو الخلجان أو الأنهار الدولية. ومثالها معاهدة

القسطنطينية المبرمة سنة ١٨٨٨ الخاصة بحرية الملاحة في قناة السويس، والمعادتين المتعلقتين بالملاحة في قناة بنما بين كل من انجلترا والولايات المتحدة وبنما في عام ١٩٠١، ١٩٠٣، ومعاهدة مانهايم المبرمة سنة ١٨٦٨ المتعلقة بنهر الراين.

ويلاحظ أن مثل هذه المعاهدات تنشىء أوضاعاً دائمة تعتبر حجة على الكافة erga omnes بحيث يلتزم الجميع باحترامها سواء كانوا أطرافاً فيها أم كانوا يعتبرون من الغير بالنسبة لها، ولكن ينبغي من ناحية أخرى لكي تكون مثل هذه الأوضاع الدائمة حجة على الكافة أن يراعى في إنشائها مصلحة المجتمع الدولي ككل، ولعل ذلك ما يخلع عليها السبب الشرعي لسريانها على الكافة، كما ينبغي من ناحية أخرى أن تكون الدول الأطراف في المعاهدة المنشئة كمثل هذه الأوضاع قادرة على فرض احترامها. وهذا ما يتيح لهذه الأوضاع سبباً واقعياً لسريانها على الكافة ولذا فإن فريقاً من الفقه يرى أن الدول التي تتفق فيما بينها على إنشاء مثل هذه الأوضاع إنما تتصرف باعتبارها «حكومة دولية واقعية»[1].

الطائفة الثانية: المعاهدات التي تتضمن تقنيناً لقواعد دولية عامة سبق استقرارها من قبل عن طريق العرف بشرط ألا يترتب على هذا التقنين تعديل في مضمونها سواء بالإضافة إليها أو الانتقاص منها. أو أن تكون المعاهدة صادرة عن «جمعية شبه عالمية»، أو متعلقة بها كميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدات التي تبرمها.

ولقد أتيح لمحكمة العدل الدولية أن تفصح عن موقفها من ميثاق الأمم

---

(١) نجوين رينه، المرجع السابق، ص٢٣٧ وما بعدها، روسو، المرجع السابق، ص١٩٢. وقارن: محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٣٦٥ وما بعدها. وقارن أيضاً في موقف قاطع حول إطلاق قاعدة نسبية أثر المعاهدات الدولية، محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق. ص٣٢٣ وما بعدها.

المتحدة باعتبار معاهدة منشئة لمنتظم عالمي الاتجاه فقررت في رأيها الاستشاري الصادر في قضية التعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار اللاحقة بالعاملين فيها أن « ... خمسين دولة تمثل الغالبية العظمى لدول المجتمع الدولي يصبح لها ، وفقاً للقانون الدولي ، الحق في إنشاء كائن يتمتع بالشخصية القانونية الدولية الموضوعية (أي شخصية حجة على الكافة) وليس فحسب شخصية يحتج بها في مواجهة من اعترفوا لها بها »[1].

وما يسري على ميثاق الأمم المتحدة يسري أيضاً على المعاهدات المنشئة للمنتظمات المنتمية إلى عائلتها كالوكالات المتخصصة. فهذه المعاهدات تعتبر - جميعها - حجة على الكافة بما جاء فيها من أحكام.

ثانياً - النطاق الإقليمي لتطبيق المعاهدات الدولية:

الأصل هو أن المعاهدة إذا أصبحت نافذة فإنها تصبح واجبة التطبيق على كافة إقليم كل الدول الأطراف فيها. وهذا الأصل هو ما قننته المادة ٢٩ من معاهدة فيينا التي قررت أنه « ما لم يظهر من المعاهدة قصد مغاير ويثبت ذلك بطريقة أخرى ، تعتبر المعاهدة ملزمة لكل طرف فيها بالنسبة لكافة إقليمه ».

على أنه قد تشير المعاهدة في بعض الأحوال إلى سريانها على إقليم معين أو مناطق بعينها. مثال ذلك المعاهدة المبرمة سنة ١٩٥٤ والتي أقامت نظاماً للدفاع المشترك في منطقة جنوب شرقي آسيا إذ قررت نظاماً خاصاً لمرور الأشخاص وتداول الأموال في مناطق الحدود.

كذلك عرف تاريخ العلاقات الدولية نوعاً من الشروط يسمى « بشرط المستعمرات Clause Coloniale » وكانت تحدد فيه الدول الاستعمارية مدى سريان أحكام المعاهدة على مستعمراتها. من ذلك مثلاً المعاهدة المنشئة لحلف

---

(١) C. I. J. Rec., Avis du 11 avril 1949, p. 185.

شمال الأطلسي الذي قررت فيه فرنسا قصر سريان أحكام المعاهدة على الإقليم الفرنسي الأم دون أن تمتد إلى مستعمراتها. ويلاحظ أن هذه الشروط قد تقصلت آثارها مع انحسار الظاهرة الاستعمارية.

الفصل الثالث

انقضاء المعاهدات الدولية وإيقافها

يقصد بانقضاء المعاهدات الدولية إنهاء العمل بأحكامها واختفائها بالتالي من النظام القانوني الدولي أياً كان السبب الذي أدى إلى ذلك الانقضاء.

وانتهاء العمل بالمعاهدة يتناولها في جانبيها الشكلي والموضوعي، أو بعبارة أخرى يتناولها كتصرف acte وكقاعدة norme وفي هذا يختلف انقضاء المعاهدة عن إيقاف العمل بها إذ أنه في هذه الحالة الأخيرة نجد أن الذي يتوقف في المعاهدة عن إنتاج آثاره هو شقها القاعدي، أما المعاهدة كتصرف فإنها تظل قائمة حتى يزول سبب إيقاف العمل بها فترتد الحياة إلى جانبها القاعدي، أو أن تنقضي فتزول كتصرف أيضاً[1].

ولعل الفارق بين الانقضاء والإيقاف يبدو من مقابلة نص المادة ٧٠ من معاهدة فيينا المتعلق بالانقضاء بالمادة ٧٢ منها المتعلق بالإيقاف إذ تقرر الفقرة الأولى (أ) من المادة ٧٠ على أنه يترتب على انتهاء المعاهدة «إعفاء الأطراف من الالتزام بالاستمرار في تنفيذ المعاهدة». بينما تقرر الفقرة الأولى (أ) من المادة ٧٢ على أنه يترتب على الإيقاف «إعفاء الأطراف الذين يوقف العمل بالمعاهدة فيا بينهم من الالتزام بتنفيذ المعاهدة في علاقاتهم المتبادلة خلال فترة الإيقاف».

والأسباب التي يرجع إليها انقضاء المعاهدة الدولية أو إيقافها قد يكون

(١) نجوين رينه، المرجع السابق، ص٢٦٦.

منصوصاً عليها في ذات المعاهدة وتسمى عندئذ بالأسباب الاتفاقية conventionnelles أو الأسباب الذاتية intrinsèques بينما قد يعود انقضاء المعاهدة أو إيقافها إلى أسباب خارجة عن إرادة أطرافها وتسمى عندئذ بالأسماء غير الإرادية involontaires أو بالأسباب الخارجية extrinsèques .

وعلى ضوء ما سبق ندرس في هذا الفصل:

الأسباب الاتفاقية لانقضاء المعاهدات الدولية أو لإيقافها في مبحث أول ، ثم نعقب هذا بدراسة الأسباب الخارجية لذلك في مبحث ثان.

المبحث الأول

الأسباب الاتفاقية لانقضاء المعاهدات

أو لإيقافها

تستند الأسباب الاتفاقية المؤدية إلى انقضاء المعاهدات أو لإيقافها إلى إرادة أطراف المعاهدة التي عبروا عنها في ذات المعاهدة، أو بواسطة اتفاق منفصل عن المعاهدة ولاحق عليها بين أسباب إنهائها أو إيقافها. ولقد نصت المادة ٥٤ من معاهدة فيينا على الانقضاء تحت عنوان «إنهاء المعاهدات أو انسحاب أحد أطرافها يجوز أن يتم: أ - وفقاً لأحكام المعاهدة. ب - أو في أي وقت باتفاق جميع الأطراف بعد التشاور مع بقية الدول المتعاقدة». كذلك نصت المادة ٥٧ من معاهدة فيينا على إيقاف العمل بمعاهدة وفقاً لأحكامها أو برضاء الأطراف على حكم مطابق لما هو وارد في المادة ٥٤[١].

انقضاء المعاهدات الدولية أو إيقاف العمل بها وفقاً لأحكامها:

الفرض في هذه الحالة هو أن المعاهدة تتضمن نصوصاً تتعلق ببيان أسباب انقضاء المعاهدة أو إيقاف العمل بأحكامها. والأصل أن هذه الصورة لا تثير مشكلات لترتيب الأثر الذي أراده أطراف المعاهدة إذا ما تحققت أسبابه، اللهم إلا فيما يتعلق بتفسير هذه النصوص، وعما إذا كان يمكن استخلاص إرادة أطراف المعاهدة في هذا المجال بصورة ضمنية.

أولاً - النص الصريح على أسباب الانقضاء أو الإيقاف:

لم يتح الواقع العملي في مادة المعاهدات الدولية أمثلة كثيرة نص فيها صراحة على الأسباب المؤدية إلى إيقاف العمل بالمعاهدة. ومع هذا فليس هناك

---

(١) أنظر بالإضافة إلى المراجع الفقهية العربية المشار إليها سالفاً:
Menon, The Law of Treaties... op. cit, p. 242.

ما يمنع من تضمنها لهذه النصوص إعمالاً لمبدأ سلطان إرادة الدول الأطراف في النص على الأحكام التي يتفقون عليها في حدود القانون الدولي[1].

أما النصوص الصريحة المتعلقة بانقضاء المعاهدات فإنها أكثر وروداً في المعاهدات الدولية وتتمثل عادة فيما يلي:

١ - النصوص المحددة لأجل انقضاء المعاهدة:

إذا ما تضمنت المعاهدة نصاً يقرر لها أجلاً تنقضي بحلوله فإن ذلك يعني انتهاء الالتزام بأحكامها إذا ما حل ذلك الأجل، ما لم يتفق أطرافها على تجديد العمل بها. وعادة ما تتضمن المعاهدة ما يفيد سريانها خلال فترة معينة كسنة أو عشر أو أكثر أو أقل من ذلك. وعادة ما تتضمن معاهدات التحالف، والتحكيم الإجباري، والمعاهدات التي تبيح استئجار أجزاء معينة من إقليم دولة ما لإقامة منشآت عليها لأي غرض - كقاعدة عسكرية مثلاً - نصوصاً تحديد آجال سريان المعاهدة والتي ينتهي العمل بأحكامها متى انقضت تلك الآجال.

ومع هذا فإن هناك من المعاهدات الدولية ما يستفاد من طبيعة الغرض من وراء إبرامها أنها مهيأة لتسري خلال فترة غير محددة كالمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية، اللهم إلا إذا نص صراحة على تحديد مدة سريانها بأجل معين كما فعلت المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب (المادة ٩٧ منها) التي قررت سريان المعاهدة لمدة خمسين عاماً.

٢ - النصوص المتضمنة لشرط فاسخ:

يقصد بالشرط الفاسخ أن يعلق أطراف المعاهدة انقضاءها على تحقق بعض

---

(١) أنظر في بيان هذه الحدود: محمد السعيد الدقاق، سلطان إرادة الدول بين الإطلاق والتقييد. المرجع السابق، ص٢١.

الوقائع التي سبق لهم أن توقعوا إمكان تحققها. وإمكانية حدوث هذه الوقائع قد تكون محققة وقد تكون محتملة. وفي الفرض الأول فإن الأمر لا يعدو أن يكون في حقيقته أجلاً ضرب لانتهاء المعاهدة دون تحديد دقيق لتاريخ حدوثه اعتماداً إلى التأكد من تحققه يوماً ما.

٣ ـ التخلي عن المعاهدة أو الانسحاب منها:

التخلي عن المعاهدة والانسحاب منها يتحققان بتصرف بالإرادة المنفردة للدولة أو الدول المعنية. واصطلاح التخلي عن المعاهدة ينصرف إلى المعاهدات الثنائية أو المتعددة الأطراف. بينما الانسحاب لا يرد ـ عادة ـ إلا بالنسبة للمعاهدات المتعددة الأطراف وخاصة تلك التي تنشىء منتظماً دولياً[١].

ويترتب على التخلي عن المعاهدة أو الانسحاب منها انتهاء التزام الطرف المتخلي أو المنسحب بأحكام المعاهدة. على أنه يراعي أنه قد يترتب على ذلك إنهاء المعاهدة ذاتها إذا كان الأمر متعلقاً بمعاهدة ثنائية الأطراف. أو نصت المعاهدة على ضرورة توافر حد أدنى من الأطراف الملتزمين بها بحيث تنقضي إن نزل عددهم عن ذلك الحد.

ويراعى أن التخلي عن المعاهدة أو الانسحاب منها لا يدخل في طائفة أسباب الانقضاء الاتفاقي للمعاهدة ما لم تكن قد نصت صراحة على الترخيص لأطرافها بذلك. ومع ذلك فقد تنص على ضرورة أن يقوم الطرف الذي يريد أن يتحلل من المعاهدة بالتخلي عنها أو الانسحاب منها باخطار الأطراف الأخرى (أو المنتظم الدولي المعني في حالة المعاهدات المنشئة للمنتظم الدولي) قبل أن يتم تحلله بفترة معينة. أو أن تقرر ضرورة مرور فترة زمنية معينة قبل السماح لأطرافها بممارسة هذه الرخصة.

---

(١) نجوين دينه، المرجع السابق، ص٢٦٨.

ثانياً - مدى تضمن المعاهدة بصورة ضمنية أسباب انقضائها أو إيقافها :

الأصل أنه إذا خلت المعاهدة من النصوص الصريحة التي تحدد أسباب انقضائها فإن ذلك يعني استمرار التزام أطرافها بأحكامها بصورة غير محددة تطبيقاً لقاعدة أن الاتفاق ملزم pacta sunt servanda . ومع ذلك فقد نصت معاهدة فيينا في المادة ٥٦ منها على حكم يستفاد منه إمكانية استنتاج أسباب الانقضاء ضمناً حتى ولو لم يتوافر نص صريح بذلك: فقررت أنه « المعاهدة التي لا تتضمن نصاً بشأن إنهائها والتي تنص على إمكان إلغائها أو الانسحاب منها لا تكون محلاً للإلغاء أو الانسحاب إلا :

(أ) إذا ثبت اتجاه نية الأطراف فيها إلى إمكان إنهائها أو الانسحاب منها.

(ب) أو أمكن استنباط حق الإلغاء أو الانسحاب من طبيعة المعاهدة ».

وهناك معاهدات لا تقبل بطبيعتها الانسحاب منها أو التخلي عنها بالإرادة المنفردة مثل معاهدات الحدود ومعاهدات السلام. بينما نجد أنه في معاهدات التحالف مثلاً[1] يمكن أن نقرر أنه ما لم يوجد نص صريح يخالف

---

(١) اختلفت الآراء الفقهية حول مدى استخلاص الأسباب الضمنية للانسحاب من المعاهدة أو للتخلي عنها في حالة النص الصريح على ذلك. فذهب الاتجاه الشخصي إلى ضرورة البحث عن نية الأطراف في هذا الصدد ويمكن الاستعانة عندئذ بالأعمال التحضيرية لاستنباط هذه النية. أما الاتجاه الموضوعي فلقد ذهب إلى القول بأن هناك معاهدات تقبل - بالنظر إلى موضوعها - ذلك مثل المعاهدات التجارية، ومعاهدات التعاون العسكري، ومعاهدات التعاون التقني والمعاهدات المتضمنة للتسويات التحكيمية أو القضائية. وقد اعتنق والدوك وجهة النظر هذه في التقرير الذي قدمه إلى لجنة القانون الدولي. أنظر في هذا.

Annuaire de la Commission de Droit International, 1963, vol 1, p. 142.

على أن الاتجاه الذي كان سائداً في اللجنة آنذاك هو ذلك الذي يعارض فكرة وجود معاهدات تسمح - من حيث طبيعة موضوعها - بالتخلي عنها أو الانسحاب منها حتى في حالة غياب النص الصريح. بل العكس هو أنه إذا لم تنص المعاهدة مثل ذلك النص، وتعذر الوقوف =

ذلك يجوز للدول الأطراف فيها أن تتخلى عنها أو أن تنسحب منها بالإرادة المنفردة. فإذا كانت المعاهدة ثنائية الأطراف أدى تحلل أحد أطرافها منها إلى انقضائها.

كذلك فإن تنفيذ المعاهدة بالكامل بحيث تستنفد الغرض الذي أبرمت من أجل تحقيقه يستفاد منه ضمناً انقضاء المعاهدة.

إلغاء المعاهدة أو إيقافها بموجب إتفاق لاحق:

الفرض في هذه الحالة ان يتفق أطراف المعاهدة المعنية على إلغائها بموجب إتفاق لاحق. وقد يكون موضوع الاتفاق اللاحق إما إلغاء المعاهدة السابقة، وقد يتمثل في إبرام معاهدة جديدة وتنص على إلغاء المعاهدة السابقة.

وقد يستفاد الغاء المعاهدة السابقة ضمناً إذا أتت المعاهدة اللاحقة بأحكام جديدة مخالفة لأحكام المعاهدة السابقة. ومنظمة لذات العلاقات بين أطرافها. عندئذ تطبق القاعدة الأصولية القائلة بأن اللاحق ينسخ السابق فتنقضي المعاهدة الأولى وتظل التالية نافذة نظراً لتعذر تطبيقهما معاً لوجود التناقض فيما بينها.

ويلاحظ انه في هذه الصورة ينبغي ان يتحقق الاتفاق الاجماعي لكافة أطراف المعاهدة الأولى على إلغائها إما صراحة، وإما ضمناً بأن تبرم المعاهدة الثانية بينهم جميعاً. وهذا ما قضت به الفقرة (ب) من المادة ٥٤ من معاهدة

= على إرادة الأطراف في هذا الشأن اعتبرت أن المعاهدة تحظر ذلك.

ولكن حينما انعقد مؤتمر فيينا تم إقرار تعديل بإضافة طبيعة المعاهدة كعامل يمكن أن يستخلص منه ترخيص الأطراف في التخلي عن المعاهدة أو الانسحاب منها، وكان ذلك بناء على اقتراح من انجلترا وكوبا. وكان المبرر الذي ساقه المندوب الكوبي هو أن هناك من المعاهدات ما تأبى طبيعتها أن تكون من قبيل المعاهدات الدائمة حتى ولو لم ينص فيها على أجل معين لانقضائها أو على السماح لأطرافها بالتخلي عنها أو الانسحاب منها. أنظر:
Conférence des Nations Unies sur le Droit de Traités vol. I, pp. 336-337.

فيينا التي سبقت الاشارة اليها . ولقد بررت لجنة القانون الدولي اشتراط المادة المذكورة للموافقة الاجماعية لكافة أطراف المعاهدة الاولى على الغائها بأن « إنهاء أية معاهدة دولية تؤدي الى حرمان كافة أطرافها من جزء من حقوقهم التي ترتبها هذه المعاهدة ومن ثم فانه ينبغي ان يوافق كل واحد منهم على انقضائها » فاذا ما تحقق ذلك لا يشترط عندئذ ان يتوافر في الاتفاق اللاحق ذات الشكل الذي توافر في المعاهدة الاولى . فمثلا لو أن المعاهدة السابقة كانت من النوع الذي يشترط فيه التصديق فانه قد يكفي لإلغائها ان يبرم الاتفاق اللاحق في « صورة مبسطة en forme simplifiée »[1] .

وما سبق قوله على انهاء المعاهدة بموجب اتفاق لاحق يمكن ان يقال أيضاً عن ايقاف العمل بها بموجب اتفاق لاحق . كل ما هناك أنه إذا كان الانهاء يقتضي اتفاق كافة أطراف المعاهدة السابقة على ذلك ، فان ذلك الشرط لا يشترط بالنسبة للايقاف اللهم الا إذا ترتب على الايقاف ضرر بالأطراف الأخرى التي لم تقره ، أو كان ذلك متناقضاً مع طبيعة موضوع المعاهدة . ولقد قننت معاهدة فيينا هذه الأحكام في مادتها الثامنة والخمسين . كما فرضت على الأطراف الذين يتفقون على إيقاف العمل بالمعاهدة فيما بينهم ان يبلغوا بقية أطراف المعاهدة غير المشتركين في هذا الاتفاق بعزمهم على ذلك .

---

(١) نجوين دينه ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ .

المبحث الثاني
الأسباب غير الاتفاقية لانقضاء المعاهدات أو لايقافها

تتفق هذه الأسباب جميعاً في خصيصة مشتركة هي أنها لا تستند الى الارادة الصريحة أو الضمنية لأطراف المعاهدة المعنية، وانما ترجع الى وقوع احداث طارئة ولاحقة على إبرام المعاهدة تؤدي الى انقضائها أو إيقاف العمل بأحكامها.

ولعل أكثر الأسباب تحققاً في واقع العلاقات الدولية تلك التي ترجع الى إخلال أحد أو بعض أطراف المعاهدة بأحكامها، وتلك التي ترجع الى تغير الظروف التي أبرمت المعاهدة في ظلها تغيراً جوهرياً. كذلك فان اندلاع الحرب قد يؤدي - في بعض الأحوال - الى انقضاء المعاهدات الدولية أو لإيقاف العمل بأحكامها - ونعرض فيما يلي لكل سبب من هذه الأسباب.

ويراعى ان المادة ٦٤ من معاهدة فيينا قد استحدثت حكماً جديداً وانتهاء العمل بالمعاهدة الدولية اذا اصبح العمل بها مخالفاً لقاعدة جديدة من القواعد الآمرة في القانون الدولي. ولما كنا قد عرضنا لهذه الصورة عند استعراضنا لفكرة القواعد الآمرة في القانون الدولي فاننا نحيل الى ما سبق ذكره من قبل[1].

أولاً: الاخلال الجوهري بأحكام المعاهدة

اذا أخل أحد أو بعض اطراف معاهدة ما بالالتزامات الناشئة عنها او خالف أحكامها فان من حق الطرف أو الأطراف الآخرين ان يفسخوا المعاهدة او ان يوقفوا العمل بها.

---

(١) أنظر ما سبق، ص٦٠ وما بعدها.

على ان الاخلال بأحكام المعاهدة لا يؤدي - في كافة صوره - الى انقضاء المعاهدة أو إيقافها وإلا أدى ذلك الى فوضى في المعاملات الدولية وإلى عدم استقرارها اد قد يدعي بعض أطراف المعاهدة إخلال الأطراف الأخرى بها كذريعة يتوصل بها إلى التحلل من الالتزام بأحكامها. ولذا فانه يشترط ان يكون الاخلال جوهرياً لكي يبرر فسخ المعاهدة وتحلل الأطراف المتضررة من أحكامها أو إيقاف العمل بها. ولقد نصت الفقرة الاولى من المادة ٦٠ من معاهدة فيينا على ذلك الحكم فقررت ان « الاخلال الجوهري بأحكام معاهدة ثنائية من جانب احد طرفيها يخول للطرف الآخر التمسك بهذا الاخلال كأساس لانهاء المعاهدة او إيقاف العمل بها كلياً أو جزئياً » ثم قررت الفقرة الثالثة من ذات المادة انه يعتبر اخلالاً جوهرياً:

« أ - رفض العمل بالمعاهدة فيما لا تجيزه هذه المادة،

« ب - أو الاخلال بنص ضروري لتحقيق موضوع المعاهدة او الغرض منها ».

ولقد طبقت محكمة العدل الدولية هذا المعيار في رأيها الاستشاري الصادر بشأن ناميبيا الذي ذهبت فيه الى إلغاء انتداب جنوب أفريقيا على الاقليم المذكور بناء على « تحقق كلا الصورتين من صور الاخلال الجوهري في هذه القضية »[1] وانتهت المحكمة إلى ان اتحاد جنوب افريقيا قد تمرد على « الالتزامات بالخضوع للإشراف من جانب الامم المتحدة وتقديم تقارير عن ذلك لها. كما أن سياسة التفرقة العنصرية التي تتبعها تمثل انتهاكاً صارخاً لمقاصد ومبادىء الميثاق »[1].

وتأثير انتهاك أحكام المعاهدة على استمرار العمل بها من جانب الآخرين

(١) I. C. J. Rec, 1971, p. 47.

يختلف باختلاف ما اذا كانت أحد أو بعض الأطراف ثنائية أم متعددة الأطراف .

أولاً : انتهاك أحكام معاهدة ثنائية الأطراف :

فحينما يتعلق الامر بمعاهدة ثنائية الأطراف Bilatéral فان انتهاك أحد أطرافها لأحكامها « يخول للطرف الآخر التمسك بهذا الاخلال كأساس لانهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بأحكامها كلياً أو جزئياً » (م/٦٠ فقرة ١) كما سبقت الاشارة الى ذلك من قبل.

وعلى الرغم من ندرة السوابق القضائية في هذا الشأن إلا أننا قد نجد في النزاع البلجيكي الهولندي حول القناطر التي شيدتها بلجيكا على نهر « الموز » مثلا لهذا الفرض. فلقد برزت هذه الدولة مسلكها المخالف لأحكام المعاهدة المبرمة بينهما عام ١٨٦٣ ان هولندا قد فقدت حقها في التمسك بالمعاهدة المذكورة في مواجهتها لأنه قد سبق لها ان انتهكتها هي الأخرى، الأمر الذي يحق معه لبلجيكا ان توقف العمل بأحكامها[١].

وعلى الرغم من ان المحكمة لم تفصل في هذا الواقعة إلا انه قد جاء في الرأي المعارض لكل من القاضي انزيلوتي والقاضي هدسون ان حجة بلجيكا في هذا الشأن تعد متسقة مع العدالة[٢].

ثانياً : انتهاك أحكام معاهدة متعددة الأطراف :

أما إذا تعلق الامر بمعاهدة متعددة الأطراف multitatéral فان الوضع

---

(١) وفي هذا يقول الرأي المذكور لكل من انزيلوتي وهدسون ان حجة بلجيكا
«Si juste, si équitable, si universellement reconnu qu'il doit être appliqué aussi dans les rapports internationaux» C. P. J. I, 1937 Serie A/B No. 70 pp. 50. et s

(٢) الرأي السابق، ص٧٦ - ٧٧.

يختلف .ذلك ان معاهدة فيينا في المادة ٦٠ فقرة ٢ تفتح الباب لأكثر من حل في هذا الشأن ، فتنص على انه « يترتب على الاخلال الجوهري بأحكام معاهدة متعددة الأطراف من جانب احد أطرافها ما يلي :

« أ - يخول هذا الاخلال للأطراف الأخرى باتفاق جماعي فيما بينهم ايقاف العمل بالمعاهدة كلياً أو جزئياً أو انهائها اما :

« ١ - في العلاقة بينهم وبين الدولة التي احلت باحكامها ،

« ٢ - أو في العلاقة بين جميع الأطراف » .

« ب - ويخول الطرف الذي تأثر بصورة خاصة » عن هذا الاخلال التمسك به كأساس لايقاف العمل بالمعاهدة كلياً أو جزئياً في العلاقة بينه وبين الدولة التي أخلت بالمعاهدة .

« جـ - ويخول لأي طرف آخر ما عدا الطرف الذي اخل بالمعاهدة التمسك بهذا الإخلال كأساس لايقاف العمل بها كلياً أو جزئياً بالنسبة اليه إذا كانت طبيعة هذه المعاهدة تجعل الاخلال الجوهري بأحكامها من جانب احد الأطراف يغير بصورة أساسية وضع كل طرف فيما يتعلق باداء التزاماته المستقبلة طبقاً للمعاهدة » .

وأهم ما يستخلص من هذا النص هو انه لا يتيح للدول الأطراف في المعاهدة مجرد حق التمسك بانهاء المعاهدة او إيقافها في مواجهة الطرف المخل ، وإنما خولهم الحق في الاتفاق بينهم جميعاً - فيما عدا الطرف المخل بطبيعة الحال - على إنهاء المعاهدة او وقفها في علاقتهم به ، او الى انهائها أو وقفها في علاقاتهم المتبادلة بينهم جميعاً .

ولما كان الطرف او الاطراف المخلة لم يشتركوا في الاتفاق المؤدى إلى إنهاء المعاهدة او وقفها فان الاخلال عندئذ يعتبر سبباً من الأسباب غير الاتفاقية لانقضاء المعاهدة او وقفها .

ولقد اعتنقت محكمة العدل الدولية هذا التصوير في رأيها الاستشاري المتعلق بناميبيا اذ اعتبرت ان الميثاق يعد معاهدة يرتبط بها دولة اتحاد جنوب أفريقيا بكافة الدول الاعضاء في الأمم المتحدة الذين يقررون - من خلال الجمعية العامة - مدى خطورة الاخلال الذي ارتكبته جنوب افريقيا لأحكام اتفاق الانتداب. ويستطيعون بالتالي إنهاء ذلك الإتفاق نتيجة لهذا الاخلال(١).

ولقد اعترض على ذلك بالقول بان العلاقة الاتفاقية التي تتصدى المحكمة لبحث مدى الاخلال بها لا تتمثل فحسب في مجرد اتفاق الانتداب وانما تتمثل في علاقة اكثر اتساعاً من ذلك الأمر الذي لا يمكن معه تجاهل إرادة جنوب أفريقيا بشأن انهائها او إيقافها(٢)، إلا أن المحكمة ردت على هذه الحجة قائلة

---

(١) C. I. J, Rec, 1971, p. 49.

(٢) ولعله مما أثار الصعوبة في هذا الصدد هو ان البرتغال قد صوتت الى جانب جنوب افريقيا في عدم الاعتراف بالغاء اتفاق الانتداب الامر الذي دفع البعض الى القول بأن الاتفاق الإجماعي المتطلب في الفقرة (أ) من المادة ٦٠ لم يتحقق.

Briggs, Unilateral denunciation of treaties: the Vienna convention and the International cort of Justice, AJIL, 1974, p. 55 No. 19.

ويرد على ذلك بانه لا يخل بشرعية التصرف الجماعي الذي يتخذ كرد فعل للاخلال بأحكام معاهدة ما أو اتفاق معين ان يتم تجاهل مواقف المتواطيء مع المخل. ولقد كانت البرتغال آنذاك متواطئة مع جنوب افريقيا في اخلالها.

Jiménez de Aréchaga, op, cit p. 319 Note 154.

والواقع اننا رغم اتفاقنا في النتيجة التي توصلت اليها المحكمة من إلغاء اتفاق الانتداب نتيجة لاخلال جنوب افريقيا لاحكامه إلا أننا لا نتفق معها في تصوير العلاقة المؤسسة على هذا الاتفاق بأنها علاقة بينها وبين جميع اعضاء الأمم المتحدة الذين يعملون من خلال الجمعية العامة. فلقد كان يكفيها ان تجعل من الأمم المتحدة ذاتها طرفاً آخر في هذا الاتفاق خلفاً لعصبة الامم في هذا الصدد. وما كان ينبغي ان يقلقها ان نطاق تطبيق معاهدة فيينا قاصر فحسب على الاتفاقيات المبرمة بين الدول وحدها الامر الذي قد يتعذر معه تطبيق المادة ٦٠ بفقراتها المختلفة على هذه القضية، ذلك ان المعاهدة المذكورة لم تدخل بعد الى حيز التنفيذ من =

« بأن ذلك ليس من شأنه مخالفة المبادىء التي تحكم انهاء المعاهدات الدولية نتيجة للاخلال بأحكامها فحسب ، وإنما يضع شرطاً مستحيل التحقق ومن البديهي في نظر المحكمة ان تطلب رضاء الدولة المخطئة لا يمكن ان تطلبه لانهاء المعاهدة »(٣).

وكما قد يكون رد الفعل من جانب بقية أطراف المعاهدة في مواجهة المخل جماعياً ، قد يكون أيضاً فردياً أو محدوداً من جانب بعض الأطراف فحسب دون البعض الآخر ، وقد واجهت الفقرة الثانية (ب) هذا الفرض فقررت ان للمتضرر او للمتضررين من هذا الإخلال ان يتمسك أو أن يتمسكوا بايقافها كلياً أو جزئياً في مواجهة المخل مع بقائها سارية ومنتجة لآثارها في مواجهة بقية الأطراف.

والحدود التي يدور فيها هذا الفرض الأخير والذي يختلف فيه عن الفرض السابق المتمثل في الرد الجماعي على المخل بالمعاهدة تتمثل فيما يلي :

أ - ان الطرف او الاطراف المحدودة المتضررة من الإخلال بالمعاهدة من جانب أحد أو بعض أطراف المعاهدة الآخرين لا يؤدي الى إنهاء المعاهدة وإنما الى إيقافها فقط في علاقته او علاقاتهم بالمخل.

ب - ان إيقاف المعاهدة لا يحول دون إستمرار سريانها في علاقة بقية أطراف المعاهدة بعضها ببعض.

وأخيراً فان الفقرة ٢ (حـ) من المادة ٦٠ قد نصت على فرض خاص يؤدي فيه إخلال احد أطراف المعاهدة المتعددة الأطراف بكل النظام القانوني الذي ترسيه المعاهدة. مثال ذلك المعاهدات المتعلقة بنزع السلاح أو بتحديد انتاج

= ناحية ، ومن ناحية اخرى فان الاحكام التي تضمنتها في هذا الصدد والواردة في المادة ٦٠ ليست سوى قواعد عرفية تم تقنينها فهي بذلك ملزمة بقطع النظر عن ورودها في المعاهدة المذكورة.

بعض أنواع منها أو بتحريم التجارب النووية ، إذ انها تقيم توازناً يمكن ان يختل عند أي إخلال بأحكام المعاهدة حتى ولو حدث من جانب واحد من أطرافها فحسب ، فاحترام أحكام مثل هذه المعاهدة من جانب كافة أطرافها أمر تقتضيه طبيعتها وطبيعة الهدف المراد تحقيقه من وراء ابرامها . وعندئذ يحق للطرف المتضرر من الاخلال ان يتمسك بإيقاف المعاهدة كلياً أو جزئياً بالنسبة لنفسه . أي أنه يتحلل من الالتزام بأحكامها خلال فترة ايقافها .

ويراعى ان المادة ٦٠ في فقرتها الرابعة قد أفسحت الطريق لتطبيق أي نص خاص في المعاهدة يحكم حالة اخلال احد أو بعض أطرافها بها فقررت « لا تخل الفقرات السابقة بأي نص في المعاهدة يسري في حالة الاخلال بأحكامها » على أن خلو المعاهدة من النصوص المتعلقة ببيان الجزاء المترتب على الاخلال بأحكامها لا يستفاد منه تنازل أطرافها عن التمسك بالاخلال كسبب من أسباب انهاء المعاهدة أو ايقافها . ولقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا المعنى في رأيها الاستشاري المتعلق باقليم ناميبيا فقررت ان « صمت المعاهدة عن النص على مثل ذلك الحق لأطرافها (أي حقهم في إنهائها أو ايقافها) لا يمكن تفسيره على انه يعني استبعاده . ذلك ان حقهم يجد مصدره في عناصر خارجة عن المعاهدة ذاتها ، فهو حق تقرره القواعد العامة للقانون الدولي ، كما أنه ينتج عنه ظروف لاحقة لا تواجهها المعاهدة الدولية عادة »[1] .

وأخيراً فان المادة المذكورة تقرر في فقرتها الخامسة ان هناك نصوصاً معينة لا يمكن التحلل منها او إيقاف العمل بها إذا حصل اخلال بها من جانب أحد

---

(١) C. I. J, Rec 1971 p. 49.

ويذهب اتجاه فقهي الى أن صمت المعاهدة يفسر عندئذ بأن انتهاك المعاهدة يعد من الاسباب الخارجة عن نطاق الامور التي تنص عليها المعاهدة وتنعقد عليها إرادتهم . فهو بذلك يعتبر سبباً غير إرادي لإنهائها او لايقاف العمل بها .

Briggs, op, cit, p. 55, Note 20.

أو بعض أطراف المعاهدة الآخرين وهي « الأحكام الخاصة بحماية الأشخاص الواردة في معاهدات ذات طابع إنساني وخاصة الاحكام المتعلقة بمنع أي نوع من أنواع الانتقام ضد الأشخاص الذين يتمتعون بحماية مثل هذه المعاهدات، ومثالها المعاهدات المحرمة لابادة الجنس البشري، والمجرمة لتجارة الرقيق، والمعاهدات المتعلقة بحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية. والخصيصة التي تتميز بها هذه المعاهدات هي انها تعكس مصلحة عليا للمجتمع الدولي بوجه عام، كما أنها تسهر على حقوق الأفراد او مجموعات من الأفراد وليست متعلقة بالمصالح التبادلية للدول[٢]. وقد يكون من المتصور أن يؤدي الاخلال بهذه المعاهدات الى توقيع صور أخرى من الجزاء ولكن لا يبرر للأطراف الآخرين التحلل من الالتزام بها بانهاء العمل بها أو بايقافها. ولقد اكدت محكمة العدل الدولية هذا المعنى في رأيها الاستشاري المتعلق بناميبيا[٣].

ثانياً: التغيير الجوهري في ظرف إبرام المعاهدة

قد تبرم المعاهدة الدولية في ظل ظروف معينة ثم يحدث ان تتغير تلك الظروف بعد ذلك تغييراً جوهرياً بحيث تحدث اخلالا بمدى الالتزامات المتبادلة بين طرفيها أو أطرافها على نحو يجعل الاستمرار بالالتزام بها مرهقاً أو غير ممكن بالنسبة لأحد أو بعض أطرافها. فهل يحق للمتضرر من تغير الظروف عندئذ ان يتحلل من الاستمرار في الالتزام بالمعاهدة إما بالتخلي عنها أو بإيقاف العمل بها؟

إذا كان القدر المتفق عليه في الفقه هو ان « التغيير الجوهري في الظروف

---

(١) Jiménez de Aréchaga, op—cit, p. 85.

(٢) الرأي الاستشاري السابق الاشارة اليه ص٤٧.

يؤثر في استمرار قيام المعاهدات... وعلى الاخص المؤبد منها أو التي لم تحدد مدتها » فهذه المعاهدات « لا تظل قائمة إلا إذا بقيت الأشياء على حالها ، فإذا ما تغيرت الظروف والملابسات التي أحاطت بعقدها تغيراً جذرياً فإنها تفقد قوتها »[1] ولقد عرفت هذه النظرية في الفقه باسم شرط بقاء الشيء على حاله « relus sic stantibus [2].

ولقد ثار خلاف شديد في الفقه حول الأساس الذي يستند اليه هذا الشرط ، وما اذا كان من قبيل الشروط التي تنصرف اليها إرادة أطراف المعاهدة حتى ولو لم ينص عليه صراحة ، ومن ثم يعتبر من قبيل الاسباب الاتفاقية لانهاء المعاهدة أو إيقافها[3] ، أم أنه من قبيل الشروط الموضوعية التي تقرره القواعد العامة للقانون الدولي المستمد من العرف استقلالا عن ارادة أطراف المعاهدة »

ولعله مما زاد من صعوبة ذلك الخلاف هو ان القضاء الدولي لم تتح له

---

(١) حامد سلطان ، عائشة راتب ، صلاح عامر ، المرجع السابق ، ص٢٩٠ .

(٢) انظر على وجه الخصوص جعفر عبد السلام ، شرط بقاء الشيء على حاله أو نظرية تغير الظروف في القانون الدولي ، القاهرة ١٩٧٠ وانظر أيضاً :

Van Bogaret E., Le sens de la clause rebus sic stantibus dans le droit de gens actuel, RGDIP, 1966, pp 49 et ss.

Poch de Cavaviedes A., de la clause relus sic stantibus à la clause de révision dans les conventions internationales, RCADI, 1966, Tome 118, pp. 109 et ss.

(٣) يقول Amando دفاعاً عن هذا الاتجاه :

«Those who has been brought up to beleive in the sanctity of the maxim *Pacta sunt Servanda* and in the inivioläbility of treaties were always inclined to adopt a defensive attitude to the insidious wiles of that spent to the law, the rebus sic stantibus clause»

Year-book of the international law commission, 1963, Vol. II, p. 64.

الفرصة في ان يبين موقفه من هذه النظرية، أو ربما تحاشى - قبل اعتناق معاهدة فيينا لها - اتخاذ موقف في هذا الصدد[1].

ان التصوير الاول لشرط بقاء الشيء على حاله كشرط ضمني تنصرف اليه ارادة أطراف المعاهدة « قول لا يستند الى أساس سليم، اذ انه مجرد افتراض لا يوجد ما يثبته، ومن شأن الأخذ به فتح الباب أمام الدول للتخلص بارادتها المنفردة من التزاماتها التعاقدية كلما راق لها ذلك بدعوى ان الظروف قد تغيرت، الأمر الذي يخل بالثقة والطمأنينة ويفقد العلاقات الدولية ثباتها واستقرارها »[2] بل ان من الدول ما تحللت بطريقة غير مشروعة من المعاهدات التي سبق لها الارتباط بها استناداً الى حجة تغير الظروف التي

---

(١) من بين القضايا التي أثارت تطبيق نظرية تغير الظروف امام المحكمة الدائمة للعدل الدولي قضية المناطق الحرة التي سنعرض لها من بعد، وكذلك القضية المتعلقة بفسخ الصين للمعاهدة الصينية البلجيكية المبرمة عام ١٨٦٥، وفيها استندت الصين الى نظرية تغير الظروف في تبرير تحللها من أحكام هذه المعاهدة، اذ قررت ان الظروف التي كانت سائدة منذ ستين عاماً (وقت ابرام المعاهدة) قد تغيرت تغيراً جوهرياً على نحو يخول للصين ان تتحلل منها. كذلك استندت الصين في هذا الشأن الى المادة ١٩ من عهد عصبة الامم التي تنص على ان تدعو جمعية العصبة اعضاءها من وقت لآخر لاعادة النظر في المعاهدات التي يتعذر تطبيقها.

وقد ردت بلجيكا على هذه الحجج بأنه لا المادة ١٩ من عهد عصبة الامم، ولا شرط بقاء الشيء على حاله يسمحان للصين بالتحلل بارادتها المنفردة من المعاهدة. كما أنه لا يحق للصين التحلل بارادتها المنفردة من المعاهدة دون ان تحاول - على الأقل - ان تصل الى إعادة النظر في المعاهدة وفق ما نصت عليه المادة ١٩ من العهد، ولما كانت الصين لم تفعل ذلك فما كان يحق لها التحلل من المعاهدة دون رضاء بلجيكا بذلك.

C.P.J.I, Serie C. No. 16, pp. 22 et 23 et 52.

مشار اليه في

Salmon Jean, Droit des gens, Tome I, 4 ème éd, 1972 — 1973. p 100.

على انه لم يتح للمحكمة ان تفصل في هذا النزاع نظراً لأنه قد تمت تسويته عن طريق ابرام معاهدة جديدة بين الدولتين المذكورتين.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص٣٣١.

ابرمت هذه المعاهدات في ظلها تغيراً جوهرياً، مثلما فعلت ألمانيا النازية عند تحللها من معاهدة فرساي للسلام المبرمة عام ١٩١٩.

لذا فان معاهدة فيينا في اعتبارها تغير الظروف التي أبرمت في ظلها المعاهدة من بين الأسباب التي قد تؤدي الى انتهائها حرصت بعناية على عدم اعتناق فكرة الشرط الضمني الذي تنصرف اليه إرادة المتعاقدين، وانما اعتبرته من قبيل القواعد العرفية، ومن ثم فان تغير الظروف تعد عندئذ من قبيل الاسباب غير الاتفاقية الي قد تؤدي الى انهاء المعاهدات أو إلى إيقاف احكامها. كما انها من ناحية اخرى حددت بصورة واضحة الشروط اللازم توافرها للاعتداد بالتغير الجوهري للظروف على نحو يستبعد التحلل من أحكام المعاهدة بالإرادة المنفردة لأحد أو بعض اطرافها، هذه الشروط هي ما أسمتها محكمة العدل الدولية من بعد « بالتتمة الاجرائية لنظرية تغير الظروف Procedural complement to the doctrine of changed circumstances ». وبمقتضى هـذه الشروط يصبـح لمن تضرر من التغـير الجوهري في ظروف ابرام المعاهدة ان يطالب بإنهائها دون ان يتحلل منها بإرادته المنفردة. فان تجاهل بقية أطراف المعاهدة ذلك الطلب، أو رفضوا الدخول في مفاوضات في هذا الشأن، حق له عندئذ ان ينهي المعاهدة في مواجهته او ان يتوقف عن العمل بأحكامها[1].

---

(١) Jiménez de Aréchaga, op. cit p. 72.

ويرى أستاذنا الدكتور الغنيمي الذي يعتنق ذات التصوير لهذا الشرط بأن « التبرير الفلسفي للقاعدة في نظري هو ان من القواعد الأصولية ان تتغير الاحكام بتغير الزمان والمكان كي تظل دائماً انعكاساً أميناً لحاجات المجتمع الذي تنظم علاقاته وصدى صادقاً لما يقيم هذه العلاقات على أسس سليمة. ومن ثم فان التشريع يجب ان يعاد النظر فيه كلما انفصل بأحكامه عن حاجات المجتمع وضروراته وهو لا شك منفصل اذا تغيرت اوضاع المجتمع تغيراً جوهرياً. لذلك فان من شرط (قاعدة) تغير الاوضاع قاعدة عرفية عامة مستقلة عن ارادة الطرفين » أنظر له: الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٣٤٥.

شروط الاعتداد بالتغير الجوهري في الظروف[1]

تنص المادة ٦٢ من معاهدة فيينا في فقرتها الأولى على انه «لا يجوز الاستناد الى التغيير الجوهري غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند إبرام المعاهدة كسبب لإنهاء المعاهدة أو الانسحاب منها إلا إذا توافر الشرطين الآتيين.

«أ - اذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساساً هاماً لارتضاء الاطراف الالتزام بالمعاهدة.

«ب - واذا ترتب على التغيير تبديل جذري في نطاق الالتزامات التي يجب ان تنفذ مستقبلاً طبقاً للمعاهدة».

ويستفاد من ذلك النص ان هناك عدة شروط ينبغي ان تتوافر حتى يمكن الاعتداد بتغير الظروف كسبب لانهاء المعاهدة او لايقافها.

الشرط الاول: ان يكون التغيير في الظروف التي أبرمت المعاهدة في ظلها جوهرياً: فليس أي تغير يمكن ان يحدث ذلك الأثر.

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية في قضية المصايد ١٩٧٣ فقررت ان «من بين الشروط الاساسية التي تضمنتها المادة المذكورة (أي المادة ٦٢ المشار إليها) هو ان يكون التغيير في الظروف جوهرياً» ثم أضافت بعد ذلك «ان ما أثارته أيسلندا من حجة متعلقة بالتغير الجوهري ينبغي ان ينصرف وفق وجهة نظر الدولة المذكورة على أنه التطور الذي حدث في أساليب الصيد. على ان تقدير جوهرية التغير يجب ان يتم وفق الرأي المستقر الذي مؤداه أن التغيير

= وينبغي ان نلفت النظر مع ذلك ان الاستاذ الفقيه لا يعتبر ذلك الشرط من اسباب انقضاء المعاهدات، وانما احد دواعي تنقيحها.

انظر المرجع المشار اليه ص٣٣٧ وما بعدها. وكذلك ص٣٤٩ - ٣٥٠.

(١) خنيز دي ارشاجا، المرجع السابق، ص٧٣.

الجوهري في الظروف هو ذلك الذي يهدد المصالح الحيوية لأحد أطراف المعاهدة أو يهدد وجوده أو تطوره الحيوي »[1].

أما مجرد تطور أساليب الصيد « فانه لا يمثل في نظر المحكمة تغييراً جوهرياً للظروف يبرر انهاء المعاهدة[2].

الشرط الثاني: ألا يكون ذلك التغيير متوقعاً وقت إبرام المعاهدة.

فلو ان أطراف المعاهدة توقعوا مثل ذلك التغيير، وضمنوا المعاهدة نصوصاً معينة لمواجهة هذه الاحتمالات فانها تصبح واجبة التطبيق عند حدوث التغيير الجوهري في الظروف، دون ان يكون للأطراف المعنية الحق في الاحتجاج بها للتحلل من إلتزاماتهم وفقاً للمعاهدة[3].

ويراعى انه لا يعد من قبيل توقع التغير الجوهري في الظروف الذي يمنع الاستناد اليه كسبب من أسباب التحلل من المعاهدة ان ينص فيها على استبعاد حق أطراف المعاهدة كهذا لا يحول دون الاحتجاج بتغير الظروف للتحل من أحكامها[4].

الشرط الثالث: ان يتناول التغيير الجوهري الظروف التي كانت أساساً لرضاء الأطراف: والفيصل في ذلك هو ان أطراف المعاهدة لو أنهم بصروا بذلك التغيير الجوهري في الظروف التي أبرموا المعاهدة في ظلها لما أقدموا على إبرامها. أو بعبارة أخرى ان هذه الظروف الجديدة لو كانت موجودة في الوقت الذي أبرمت فيه المعاهدة لما قام أطرافها بإبرامها. ولقد أقرت المحكمة الدائمة للعدل الدولي هذا المعيار في قضية المناطق الحرة لسافويا العليا ومضيق

---

(١) C. I. J, Rec., 1973, pp. 18 — 19.

(٢) مجموعة احكام محكمة العدل الدولية وآرائها الاستشارية، ١٩٧٣، ص٢٠.

(٣) خمنيز دي ارشاجا، المرجع السابق، ص٧٤.

(٤) خمنيز دي ارشاجا، المرجع السابق، ص٧٤.

جاكس[1].

ويلاحظ ان تغير الظروف كما قد يكون تغيراً في الظروف الواقعية، قد يكون أيضاً تغيراً في الظروف القانونية. من ذلك مثلا ان تحفظ الدول الحلفاء خلال سنة ١٩٣٩ ـ ١٩٤٠ على وفاق جنيف (الذي يعقد الاختصاص للمحكمة الدائمة للعدل الدولي في النظر في طائفة معينة من المنازعات الدولية، ومن ثم عدم لجوئها الى المحكمة خلافاً لما جاء في الوفال المذكور) قد بررته بأن احداث الحرب العالمية الثانية قد أدت الى انهيار نظام الامن الجماعي الذي أرسته عصبة الأمم[2].

الشرط الرابع: ينبغي ان يترتب على تغير الظروف تبديل جذري في نطاق الالتزامات المستقبلة لأطرافها: ولقد اقتضت محكمة العدل الدولية في قضية المصايد هذا الشرط بكل وضوح حتى يمكن اعتبار تغير الظروف أساساً لإنهاء المعاهدة أو لوقف العمل باحكامها، فقررت في هذا الصدد انه «لكي يمكن الاحتجاج بتغير الظروف كأساس لإنهاء المعاهدة يجب أن يحدث تعديلاً جذرياً في نطاق الالتزامات التي ينبغي الوفاء بها، بان يزيد من عبئها على نحو يصبح

---

(١) ادعت فرنسا في هذه القضية ان الظروف التي أنشئت في ظلها المناطق الحرة في سافويا العليا والتي جعلت من منطقة جنيف وسافويا العليا وحدة اقتصادية قد تغيرت تغيراً جوهرياً بإنشاء الاتحاد السويسري. إلا ان سويسرا ردت على ذلك بقولها بأن وجود الوحدة الاقتصادية بين سافويا العليا وجنيف لم تكن من بين الأسس الجوهرية التي بنى عليها رضاء الدول الاطراف بمعاهدة فيينا ١٨١٥. ولقد ذهبت المحكمة في تطبيقها في القضية المطروحة الى صياغة المعيار في هذا الصدد فقررت ان تطبيق نظرية تغير الظروف يقتضي إثبات او وجود هذه الظروف كانت بمثابة عنصر لازم لابرام المعاهدة. ولا ينبغي التوقف فحسب عند قصد الاطراف للبحث عن الدليل على اعتبار وجود هذه الظروف عنصراً جوهرياً لانعقاد المعاهدة، كذلك لا يكفي الرجوع في هذه الصدد الى الاعمال التحضيرية، وانما ينبغي البحث «في كافة الظروف التي اخذت في الاعتبار لكي تحدد مضمون الاتفاق فيما بين الاطراف».
قضية المناطق الحرة السابق الاشارة اليها، ص١٥٧.

(٢) جمنيز دي ارشاجا، المرجع السابق. ص٧٦.

معه نطاق هذه الالتزامات شيئاً مختلفاً تماماً عن ذلك الذي تم الاتفاق عليه أصلاً »[1].

ويلاحظ ان التغيير الجذري في نطاق الالتزامات التي يتحمل بها الطرف المتضرر من التغيير الجوهري في الظروف ينبغي ان ينظر فيه الى الالتزامات المستقبلة وليست إلى تلك التي تم الوفاء بها بالفعل، ذلك انه لو لم نفترض استمرار الالتزام في المستقبل لما أمكن الاحتجاج بتغير الظروف لتبرير انهاء المعاهدة أو ايقاف العمل بأحكامها.

المعاهدات التي لا تخضع للمادة ٦٢ من معاهدة فيينا:

نصت الفقرة الثانية من المادة ٦٢ على انه «لا يجوز الاستناد الى التغيير الجوهري في الظروف كسبب لانهاء المعاهدة او الانسحاب منها في الاحوال الآتية:

«أ ـ اذا كانت المعاهدة منشئة لحدود

ب ـ اذا كان التغيير الجوهري نتيجة إخلال الطرف بالتزام طبقاً للمعاهدة أو بأي التزام لاي طرف آخر في المعاهدة». ويستفاد من هذه الفقرة ان هناك طائفتين من المعاهدات الدولية التي تفلت من الخضوع للحكم الذي تتضمنه المادة المذكورة.

الطائفة الأولى: هي المعاهدات التي تنشيء الحدود. ولقد برر هذا المقطع من المادة المذكورة بالرغبة في اشاعة الثقة والطمأنينة في نفوس أطراف معاهدات رسم الحدود في عدم التعرض لالغائها بحجة تغير الظروف التي أبرمت فيها تغيراً جوهرياً. أو باعتبار ان هذه الطائفة من المعاهدات ترسي اوضاعاً دائمة يرجى لها الاستمرار والاستقرار على نحو لا يجوز معه ـ من حيث الطبيعة ـ الاحتجاج بتغير الظروف لنقضها والتحلل من الالتزام بها. وهذا ما أكدته

---

(١) قضية المصايد السابق الاشارة اليها، ص٢٠.

محكمة العدل الدولية في قضية معبد preah vihear[1].

أما الطائفة الثانية التي تخرج عن نطاق تطبيق الفقرة الثانية من المادة ٦٢ فهي المعاهدات التي يكون التغير الجوهري في ظروف ابرامها راجعاً لخطأ من جانب أحد أو بعض أطرافها فلا يجوز عندئذ للمخطىء ان يستفيد بخطئه. (١) اي لا يمكن له - أو لهم - الاحتجاج بتغير الظروف توصلا للتحلل من أحكامها.

---

(١) C. I. J Rec, 1962, p. 34.

الباب الثاني
العرف الدولي

تمهيد:

لا يخلو مؤلف من مؤلفات القانون الدولي التي تتناول بالدراسة مصادره من الحديث عن العرف باعتباره مصدراً من مصادر هذا القانون. بل إن الحياة اليومية لا تخلو من الإشارة إلى العرف بالألسنة والأقلام كلما عرض أمر من الأمور التي تثير مشكلة تطبيق القانون الدولي.

وعلى الرغم من هذا كله، فإن المشكلات الفقهية والعملية للعرف الدولي تعد من أكثر الأمور إثارة للخلاف، بل إننا لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا بأنه يعد - على نحو ما نلمسه من هذه الدراسة - من أكثر مبا ث القانون الدولي صعوبة وطرافة في آن واحد.

وإ أردنا أن نعطي تعريفاً مبسطاً للعرف الدولي فإننا نقول بأنه سلوك يأتيه أشخاص القانون الدولي يراه البعض مؤدياً بذاته إلى تكوين القاعدة القانونية الدولية العرفية، ويراه البعض الآخر كاشفاً عنها، ويراه فريق ثالث عنصراً مشاركاً مع العنصر المعنوي - أي عقيدة الالتزام بإتيان هذا السلوك - في تكوين القاعدة المذكورة، على اختلاف فيما بينهم نعرض له من بعد.

على أن الذي يجمع بين هذه الاتجاهات جميعاً هو أن تكوين القاعدة العرفية - وفقاً للأسلوب التقليدي - إنما يتم بصورة تلقائية غير

مفروضة، أي بدون تدخل من جانب سلطة منظمة تفرض ما تضعه من قواعد على المخاطبين بها

والواقع إن هذا الأسلوب التلقائي يناسب إرساء جانب كبير من القواعد القانونية في مجتمع لم ينل حظاً وفيراً من التنظيم والتكامل العضوي. فليس غريباً إذن أن يحتل العرف الدولي مكان الصدارة من بين مصادر القانون الدولي في مرحلة تاريخية معينة من مراحل تطوره، عندما كان مجتمعاً محدود العدد والمشكلات. متجانس التكوين، حينما كان يغلب عليه الطابع الأوروبي من ناحية، والأفكار والأخلاقيات المسيحية من ناحية أخرى(١).

فالقواعد العرفية كان يتم إرساؤها من جانب دول متقاربة من حيث المستوى السياسي والاجتماعي والاقتصادي. كما أن العلاقات التي دخلت فيها وإن بدت متناقضة إلا أنها على أي حال كانت من طبيعة واحدة لأنها كانت تتم بين أعضاء مجتمع متجانس. ومن جهة أخرى فإنه من الناحية الواقعية فإن القواعد العرفية التي اتسمت بصفة العالمية لم تكن في حقيقة أمرها سوى استجابة لسلوك عدد من الدول الأوروبية الأكثر تأثيراً في مسار العلاقات الدولية، ولم يكن الفضل في انتشارها لما وراء الحدود الأوروبية راجعاً إلى اعتناق الدول الأخرى لها واقتناعها بها بقدر ما كان مفروضاً عليها نتيجة لازدهار الظواهر الاستعمارية، التي حملت الدول الأوروبية لواءها، رحملت معها إلى دول العالم

---

(١) Truyol Y Serra A., L'expantion de la Socité inter national aux XIX et XX Siecle, RCADI, 1965/III T 116 pp 155 et ss.

وأنظر في دراسة تحليلية لتطور النظام القانوني الدولي على ضوء التطور التاريخي للمجتمع الدولي

Ferrari-Bravo Luigi, Lezioni didiritto internazionale Editoriale Scientific-a-SRL, Napoli, 1977

غير الأوروبي ـ نظمها القانونية الوطنية، وبصماتها على القواعد الدولية. فالقواعد القانونية الدولية ـ وعلى رأسها القواعد العرفية ـ قد انتشرت كما يقول شومون ـ بحق ـ بطريقة سلبية عن طريق اتساع المستعمرات الأوروبية في قارات إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية وليس عن طريق اعتناق واقتناع حقيقيين من جانب دول هذه القارات[1].

على أن المجتمع الدولي أخذ في الاتساع خاصة في أعقاب الحرب العالمية الثانية وانحسار الظاهرة الاستعمارية. وأخذ هذا المجتمع والقانون الذي يحكمه يفقدان الطابع الأوروبي، وأخذت حاجات ومشكلات جديدة تلح في طلب الحلول التي يضيق بها منطق وإمكانيات ووسائل القانون الدولي التقليدي بوجه عام. وكان العرف أحد المصادر التي تناولها التطور بل لعله أكثر الأمور تأثراً بهذا التطور. فعنصر التلقائية، وما يستتبعه من ضرورة توافر السوابق المتشابهة uniforme، وما يقتضيه ذلك من مرور فترة زمنية معينة ـ قد تطول وقد تقصر ـ كان يعتبر من الأمور الجوهرية في تكوين القاعدة العرفية.

على أن التطورات الهائلة التي ألمت بالمجتمع الدولي من سياسية واقتصادية وتقنية. مضافة إلى ظهور المنظمات الدولية وانتشارها وتعدد أغراضها، كان له تأثير حاسم في عملية تكوين القاعدة العرفية. فلقد أدى من ناحية إلى تقلص ملحوظ في الفترة الزمنية التي كان يلزم مرورها للقول بتواتر السلوك المكون لمادة القاعدة العرفية، ومن ثم إلى استقرار الاعتقاد بإلزامها. كما أدى من ناحية أخرى إلى ظهور

---

(١) Chaumont Charles, Cours général de droit international public, RCADI, 1970/I Tome 129, 343.

أسلوب مستحدث في إيجاد القواعد، لا يقوم بديلاً يحل محل الأسلوب التقليدي وإنما يأتي إلى جانبه ويواكب مسيرته. هذا الأسلوب نطلق عليه: أسلوب التكوين الموجه للقاعدة العرفية.

ونشرع فيما يلي في استعراض تكوين القواعد العرفية وفقاً للأسلوب التقليدي، مع ما ألم بهذا الأسلوب من تطور اقتضته ظروف المجتمع الدولي المعاصر. فإذا ما تم لنا ذلك تناولنا بالبحث الأسلوب المستحدث لتكوين العرف، والذي كان للمنظمات الدولية الفضل الأول في دفعه إلى الظهور على صعيد المجتمع الدولي.

الفصل الأول

أسلوب التكوين التلقائي للقاعدة العرفية وتطوراته

أسلوب التكوين التقليدي للقاعدة العرفية يتمثل في عملية تلقائية قوامها – على رأي جمهور الفقه – ركنان: أحدهما مادي والآخر معنوي. ويعني هذا أن العرف الدولي تتكون مادته وتتحدد معالمه من اضطراد سلوك أعضاء المجتمع الدولي على نحو معين، ولكنها لا تصير قاعدة قانونية إلا من الوقت الذي تستقر في ضمير الجماعة عقيدة اكتساب السلوك المعني الصفة الملزمة(١).

---

(١) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٧، ص٢٤ وما بعدها، محمد طلعت الغنيمي، العرف في القانون الدولي، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الخامسة، العدد ٣ و ٤، ١٩٥٠-١٩٥١، وله أيضاً: الأحكام العامة في قانون الأمم، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٣٣٠ وما بعدها، الغنيمي في قانون الإسلام، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٣٣٧، حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، ١٩٦٢، ص٤٤٥ وما بعدها، محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص٧٠ وما بعدها، محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج١، القاعدة الدولية، مكتبة مكاوي، بيروت ١٩٧٧، ص٦٦ وما بعدها، محمد السعيد الدقاق، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٣، ص٧٧ وما بعدها، الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ط٣، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ١٩٧٦، ص٢٢٢ وما بعدها.

أما المراجع الأجنبية التي تناولت العرف بالدراسة فإنها لا تدخل تحت حصر، ولكننا

المبحث الأول

الركن المادي

السوابق:

يتمثل الركن المادي في القاعدة العرفية - وفقاً للتصوير التقليدي - من تكرار سلوك أشخاص القانون الدولي على نحو معين. ويعني هذا أنه يلزم تواتر مجموعة من السوابق المتماثلة حتى يقال بأن هناك سلوكاً موحداً.

ويثير اصطلاح «السابقة «le précédent» العديد من التساؤلات التي تمثل الإجابة عليها تحديداً لمفهوم هذا الاصطلاح. فالسلوك الذي يصلح لأن يكون سابقة هو الذي يمكن نسبته إلى شخص القانون الدولي

= سنكتفي في هذه القائمة المختصرة بذكر الدراسة التي تناولت بتعمق العرف الدولي ونذكر منها:

Guggeheim, L'Origine de la nation de «L'opinio juris sive necessitatis» come deuxième élèemtn de la coutume dans l'histoire du droit des gens ,Mélanges Badevant, Pedone, Paris. 1960. p. 258.

وله أيضاً:

Les deux élèments de la coutume dans le droit international, La Technique et les Principes du droit public, Etudes en l'hommage de G. Scelle, tome I, Paris ,L.G.D.J., 1959 pp. 275. et ss.

D'Amat. Anthony, the Concept of custom in international Law, Cornelle University press, 1977.

Akehurst Micheal, Custom as a Source of international Law, BYBIL., 1974, p. 2. and f.

Bas Maarten ,The recognized manifestations of international Law. a new theary of «Sorce», German Yearook of international Law Vol. 20 1977, p. 10 and F.

المعني. على أنه ليس كل سلوك يصدر عن هذا الأخير يصلح لأن يكون سابقة، وهذا يقتضي بالضرورة أن نصطفي من السلوك ما يعد مكوناً لسابقة. فإن تم لنا هذا بقي أن نعرف أن السوابق لا تؤدي إلى تكوين الركن المادي للعرف إلا إذا كانت متماثلة، وهي لن تكون كذلك إلا إذا كانت متواترة من حيث الزمان، وعامة من حيث الأشخاص. كل ذلك يقتضي منا وقفة متأملة تفصل فيها ما أجملناه.

الفرع الأول

أولاً: نسبة السلوك إلى شخص من أشخاص القانون الدولي

ينبغي أن يكون السلوك المؤدي إلى تكوين سابقة في مجال تكوين العرف الدولي صادراً ممن له صلاحية التصرف باسم شخص القانون الدولي المعني، سواء كان دولة أم كان منتظماً دولياً.

أ ـ وحينما يكون الأمر متعلقاً بدولة من الدول، فإنه لا صعوبة إذا كان السلوك صادراً من سلطة أنيط بها تمثيل الدولة في إطار العلاقات الدولية، مثل رئيس الدولة، أو وزير الخارجية، أو المبعوثين الديبلوماسيين... إلخ. فلا شك في نسبة السلوك عندئذ إلى الدولة ذاتها.

على أن التردد يثور حينما يكون التصرف ـ المتعلق بصورة أو بأخرى بالعلاقات الدولية ـ صادراً من جهاز دستوري ليست له صفة تمثيلية مباشرة في مجال العلاقات الخارجية للدولة مثل السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية. فهل تصلح مثل تلك التصرفات لأن تكون سوابق تؤدي إلى تكوين الركن المادي للعرف الدولي؟[1].

(١) Benar, La Cautume, Juris Classeur de Droit international, Fasc. 13B., p. 15 et ss.

إن من يعتنقون معياراً شكلياً يذهبون في هذا الصدد إلى القول بأن الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً تحتاج إلى أجهزة معينة تتصرف باسمها، ومن ثم فإن التصرفات الصادرة عن الأجهزة التمثيلية المختصة التي أسندت إليها تلك المهام بواسطة القوانين الوطنية هي وحدها التي يعتد بها عند محاولة معرفة مدى تحقق أو تخلف السابقة المكونة للركن المادي للعرف[1].

أما من يعتنقون معياراً موضوعياً قوامه أن يكون التصرف معبراً عن سلطة معينة، يستوي في ذلك أن يكون الجهاز الذي اتخذه له صلاحية تمثيل الدولة أم كان متجرداً عن هذه الصلاحية، فإنهم يذهبون إلى الاعتداد بكافة التصرفات الصادرة عن الأجهزة الدستورية الأخرى بالإضافة إلى ما يصدر عن الأجهزة التمثيلية في إطار العلاقات الدولية وذلك على النحو وفي الحدود التي ستعرض لها من بعد[2].

---

(١) Strupp, Règles générales du droit de la paix, RCADI., 1934/I, PP. 313-315.

ويتساءل هذا الفقيه عما إذا كانت أجهزة الدولة الأخرى من تشريعية وقضائية - بل وحتى شعب الدولة كله - قادرة بسلوكها على إرساء سابقة تسهم في تكوين الركن المادي للعرف؟ يجيب على ذلك بالنفي، ويرى أن ما تأتيه هذه الأجهزة من سلوك لا يفسر إلا باعتباره بمثابة « جس نبض » للأجهزة الأخرى للدولة التي تملك اختصاص تمثيلها في إطار العلاقات الدولية، وذلك لمعرفة رد فعلها. فإن هي أقرته اعتبر كما لو كان التصرف صـ   دراً من هذه الأخيرة لا من الأجهزة التي اتخذته أصلاً.

(٢) Rousseau Charles, Principes généraux du droit international public, Paris, Pdone, 1944, pp. 846 et ss.

Krylov, Les notions principales du droit des Gens. La doctrine Soviétiques du droit international, RCADI, 1947/I, Tome 70 pp. 444-445.

الدولية لا تعتبر كلها من قبيل السوابق ما لم يتعلق بما أسماه بالمجالات الخاصة للقانون الدولي

ويرى هذا الفقيه أن التصرفات الصادرة من غير السلطات المعنية بإدارة العلاقات

والواقع إن ذلك الخلاف ليس بالخطير على النحو الذي نتصور معه وجود تباين حقيقي في مواقف كل من الاتجاهين: فالنظرية الأولى التي تنكر الاعتداد بالتصرفات الصادرة عن الأجهزة الوطنية التي ليس لها صفة تمثيلية في مجال العلاقات الدولية، لا تنكر مع ذلك - كما ذهب شتروب - إمكانية قيام هذه الأجهزة باتخاذ مسلك معين يمس العلاقات الدولية يمكن الاعتداد به في إرساء السابقة، إذا لم يثر الاعتراض الصريح من جانب الأجهزة ذات الصفة التمثيلية. بينما تشترط النظرية الثانية أن يلقى سلوك الأجهزة الوطنية تجاوباً لدى الدول الأخرى.

على أنه إذا كان لنا أن نراجح بين النظريتين، فإننا نميل إلى النظرية الموضوعية، لأنها أكثر تمشياً مع تصوير الدولة على أنها تكوين اجتماعي يشتمل على عدة أجهزة، يمارس كل منها قدراً معيناً من السلطات التي تنسب جميعاً إلى الدولة ذاتها في نهاية الأمر. فلا محل إذن للاعتداد ببعضها دون البعض الآخر بحسب الجهاز الذي أصدرها، متى كانت التصرفات المعنية تمس العلاقات الدولية بصورة أو بأخرى.

تصرفات الأفراد لا تنشىء السوابق:

وإذا كنا نقول بأن التصرف الذي يعتد به في إرساء السابقة هو التصرف الصادر عن سلطة معينة فإننا نستبعد بذلك التصرفات الصادرة عن الأفراد، ومن ثم يبقى الفرد - كما قال دي فيشير بحق - غريباً عن العملية الخلاقة للقاعدة العرفية[1].

مثل القانون الدولي الإداري والقانون الدولي البحري والقانون الدولي الجنائي والقانون الدولي الخاص...

(١) يقول دي فيشير:
«Toute Coutume internationale est l'oeuvre d'un pouvoir. Elle procède des pratiques auxquelles les individues restent étrangers... Il n'y a pas de droit

نخلص من كل ما سبق إلى أن السلوك الذي يمكن الاعتداد به عند تقرير تحقق السابقة هو «السلوك الصادر ممن لهم اتخاذ تصرفات في مجال العلاقات الدولية، أو الصادر عمن يكون لسلوكهم نتائج مؤثرة على تلك الأخيرة، حتى ولو لم يكونوا ذوي اختصاص أصيل في التصرف في نطاق هذه العلاقات»(٩).

ب ـ أما حينما يتعلق الأمر بمنتظم دولي فلا صعوبة في هذا الأمر ذلك أن تصرفات المنتظمات الدولية، سواء ما تمثل منها في تصرفات اتفـاقيـة يكون المنتظم طرف فيهـا (مثـل اتفـاقيـات المقر واتفـاقيـات الحصانات والامتيازات الخاصة بموظفي المنتظم) أو تلك الصادرة عن جانب المنتظم وحده كالقرارات والتوصيات فإنها تنسب ـ على الرأي الراجح فقهاً ـ لذلك الأخير إعمالاً لفكرة الشخصية القانونية الدولية التي أرستها، وحددت محكمة العدل الدولية أهم معالمها، وما تقتضيه خلع

= coutumier à la foramtion duquel les individus prennent une part aussi minime que la coutume internationale».

De Visscher., Théorie et réalités en Droit international public.1960, P.189.
Waldok, General Cours of public international Law, RCADI., Tome 106, pp. 42-45.
Nguyen Quoc Dinh, Droit international public, L.G.D.J., Paris, 1975 p. 295.

محمد طلعت الغنيمي، العرف في القانون الدولي، البحث السابق الإشارة إليه ص٢٤٠ .

Bastid S., observation sur une «Etape» dans le developpement progressif et la codification des principes de droit international, Mélanges Guggenheim, I.U.H.E.I., Genève, 1968, p. 188.

*قارن: سيل الذي يقول في هذا الصدد:

«De fait que tout acte juridique peut être generateur de coutume il s'insuit que tout sujet de droit dans une collectivité quelconque et notament le simple particulier a compétence pour élaborer la règle Coutunière».

scelle Georges, Précis de droit des fens, Paris, Sirey, 1932, Vol. II, p. 306.

هذه الصفة على المنتظم من الاعتراف بإرادته الذاتية المستقلة والمتميزة عن إرادات الدول الداخلة في عضويته[1].

الفرع الثاني

طبيعة التصرفات المؤدية لإرساء السابقة

يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن السابقة ينبغي أن تتمثل في تصرف إيجابي. على أن في ذلك رأي: فليس يكفي من ناحية القول بذلك دون تفصيل نستعرض معه ما يعد من الوقائع الإيجابية صالحاً لإرساء السابقة. وليس يكفي من ناحية أخرى القول بأن الوقائع الإيجابية وحدها هي المؤهلة للقيام بهذا الدور.

أولاً: فأما عن الوقائع الإيجابية المؤدية إلى تكوين عنصر السابقة ففي هذا تفصيل:

ذلك أن هناك من يذهب إلى القول بأن الواقعة الإيجابية لا تعني مجرد ادعاء أو اتخاذ موقف، بل لا بد أن يؤكد هذا وذاك مسلك واضح من شخص القانون الدولي المعني، أو من جانب أشخاص القانون الدولي الأخرى التي يأتي سلوكها كرد فعل لهذا الاتجاه، بما يؤدي إلى تأكيد أو استنكار هذا الأخير[2].

(١) أنظر في هذا الشأن: رسالتنا السابق الإشارة إليها في قسمها الأول. وأنظر أيضاً:
SLMON Jean, Droit des gens, Tome 1, introduction et Sources, 4ème éd. Bruxeles, 1972-1973.
وانظر في شأن موقف محكمة العدل الدولية من الشخصية القانونية للأمم المتحدة: رأيها الاستشاري الصادر في سنة ١٩٤٩ حول حق الأمم المتحدة في اقتضاء تعويض عن الأضرار اللاحقة بموظفيها أثناء قيامهم بوظائفهم.
CIJ Rec. 1949, p. 174 et SS.

(٢) محمد طلعت الغنيمي: المقال السابق، ص٢٣٨.
D'Amato, op. cit, 1971, p. 81.

ولقد وجد هذا الاتجاه صدى لدى بعض قضاة محكمة العدل الدولية. فلقد ذهب القاضي «ريد» في قضية المصايد بين إنجلترا والنرويج إلى القول بأن مجرد ادعاء الدولة بتمتعها بحق معين لا يرقى إلى حد اعتباره سابقة تدخل في تكوين الركن المادي للقاعدة العرفية، ما لم يتأكد باتخاذ موقف عملي من جانبها يؤيد هذا الادعاء[1].

على أنه لا يمكن قبول وجهة النظر السابق عرضها. فالتأمل فيما جرى عليه العمل في صعيد العلاقات الدولية يصل بنا إلى القول بأن هناك من المواقف التي اتخذتها الدول، سواء في المؤتمرات الدولية أو في المراسلات الدبلوماسية، ما اقتصر على مجرد تبادل الادعاءات، وعرض وجهات النظر المختلفة بصدد أمور أو أوضاع معينة دون أن يعضد هذه أو تلك مواقف عملية. ومن الأمثلة التي سيقت في هذا الصدد ما ذكرته محكمة العدل الدولية في قضية الإفريز القاري لبحر الشمال من أن تصريح ترومان والتصريحات المشابهة من جانب الدول الأخرى المتعلقة بهذا الأخير قد أدت إلى خلق قاعدة عرفية في هذا الصدد[2]. وهي بذلك قد أيدت ما سبق أن تقرر في مؤتمر جنيف حول الإفريز القاري: فلقد أثير التساؤل حول ما إذا كانت هذه التصريحات المتضمنة لادعاءات ومطالب الدول المعنية المتعلقة بالإفريز القاري كافية بذاتها

---

(١) وفي هذا يقول القاضي Read في رأيه المعارض بالقضية المذكورة أنه:

«Le droit international Coutumier est la généralisation de la pratique des Etats. On ne saurait démontrer cette pratique en citant les cas dans lesquels les Etats viverains ont formules d'amples revendications mais ne les ont pas maintenues sous la formes d'une affirmation réelle de leur souveraineté à l'encontre des navires étrangers qui, sans autorisation, pénétraient dans cette zone».

C.I.J. Rec. 1950 p. 191.

(٢) C.I.J., Rec. 1969, pp. 3, 32-33, 47 and 53.

لخلق قاعدة عرفية، ولم تذهب أي دولة إلى ضرورة اشتراط سلوك مؤيد لهذا الادعاء لإرساء السابقة التي تدخل في تكوين الركن المادي في القاعدة العرفية[1]. كذلك ذهبت محكمة العدل الدولية إلى التسوية من حيث الأهمية في إرساء السابقة بين السلوك العملي الإيجابي فيما يتعلق بالملجأ الدبلوماسي، وبين مجرد وجهات النظر الرسمية للدول في هذا الشأن التي تم إبداؤها في مناسبات مختلفة[2].

ولقد حاولت بعض الاتجاهات أن تخفف من هذه النظرة الضيقة لما يعد تصرفاً مؤدياً إلى إرساء سابقة فقيل بأن الادعاءات والمطالبات يمكن أن تصلح سابقة حتى ولو لم تكن مؤيدة بموقف عملي ممن يدعي أو يطالب، ولكن يشترط عندئذ تتعلق بنزاع مطروح فعلاً أو في سبيله لأن يثور[3]. وعلى ذلك فالتصريحات أو المطالبات والادعاءات المجردة abestracto in وكذلك الإعلانات المجردة التي لا تتعلق بنزاع أو مشكلة مثارة بالفعل، الصادرة عن المؤتمرات أو المنتظمات الدولية لا يمكن اعتبارها سابقة وانما تعد مجرد تأكيد لقاعدة سابقة الوجود، أو كاشفة لذلك الوجود evidence[4].

والواقع إن التفرقة باهتة بين التصريحات والمطالبات والادعاءات المجردة التي تعد تأكيداً أو كشفاً لقاعدة موجودة، وتلك التي تتعلق بنزاع أو موقف معين والصادرة بمناسبته، ومن ثم تعتبر بمثابة سابقة. بل

---

(1) Akehurst Micheal, Custom as a source of international Law, BYBIL, 1974, p 2 and f.

(2) C.I.J. Rec., 1972, pp. 176, 200

(3) (4) Thirlway H.W.A., international Customary law and codification, Sijthoff, Leiden, 1972, p. 58.

إنها - كما قيل بحق - تعد ظاهرية [illegible]
والادعاءات التي تصدر عن كل من [illegible]
لقانون البحار حول المرور في المضايق [illegible]
تأثير الخلفية حول موقفهم من مضيق تيران [illegible]
تصدر عنها تصريحات أو ادعاءات بصدد [illegible]
سوى تأكيد مبدأ عام مثلما فعلت [illegible]
النازي إيخمان. فما صدر عن تلك الدولة من [illegible]
منصرفاً إلى حماية هذا الشخص بالذات بقدر ما [illegible]
الأول تأكيد مبادىء السيادة الإقليمية ومقتضياتها[1].

ولعل محكمة العدل الدولية قد تمشت مع [illegible]
قضيـــة الإفريز القـــاري لبحر الشمال. فلقـــد ذهـــبت [illegible]
والـــدانيمرك إلى التمسك بقـــاعـــدة المسافـــة المتساويـــة [illegible]
كأساس لتقسيم الإفريز القاري بينها [illegible]
الشأن إلى أن هذا المبدأ قد أصبح [illegible]
أعمال لجنة القانون الدولي، ومن تصريحات [illegible]
الخاص (بالإفريز القاري)[2]. ولقد طرحت المحكمة هذه الحجة [illegible]
لأنها رأت أن مثل هذه التصريحات، وأعمال لجنة القانون الدولي [illegible]
صالحة لأن ترسي سابقة في هذا الصدد، وإنما لأنه استفادت من دلالات
هذه الأعمال والتصريحات أن مبدأ المسافة المتساوية لا يعتبر قاعدة
وضعياً lex Lata، وإنما اعتبر في نظر لجنة القانون الدولي، ومؤتمر
جنيف بمثابة، ما ينبغي أن تكون عليه القاعدة Lex ferenda. [illegible]

---

(١) آكهيرست، المرجع السابق، ص٤.
(٢) C. I. J Rec., 1969, pp. 3, 38. [illegible]
١٠٦.

تأكد هذا الموقف من جانب محكمة العدل الدولية في قضية لاحقة هي قضية المصايد حينما ذهبت إلى اعتبار توصية صادرة عن مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ والمعدلة في مؤتمر سنة ١٩٦٠ بمثابة سابقة تصلح لأن تؤدي إلى تكوين قاعدة عرفية. فهذا يعني أنها ليست ضد اعتبار مثل هذه التصرفات مؤدية إلى تكوين سابقة تسهم في خلق القاعدة العرفية[١].

وماذا عن القوانين الوطنية؟ هل تصلح هي الأخرى لأن ترسي سابقة يعتد بها في تكوين الركن المادي للقاعدة العرفية؟.

سبق أن ذكرنا أن هناك من الاتجاهات الفقهية ما يقصر الاعتداد بالتصرفات المؤدية إلى تكوين الركن المادي على التصرفات الصادرة من الأجهزة المختصة بإدارة العلاقات الدولية. وهذا ما يخرج من دائرة تلك التي تؤدي إلى إرساء السوابق.

ولقد أثيرت التساؤلات حول مدى صلاحية التشريعات الوطنية في مجال تكوين الركن المادي للعرف بمناسبة قضية اللوتس الشهيرة. فلقد احتجت كل من تركيا وفرنسا ـ وكانتا الخصمين في الدعوى ـ على وجود سوابق أدت إلى تكوين العرف الدولي مستمدة مما هو سائد في تشريعات والقضاء الوطنيين، رغم أن كلاً منهما كانت تستند إلى وجهة نظر مخالفة لما تستند إليها الأخرى[٢].

---

(١) C.I.J. Rec., 1952, pp. 176, 200

وانظر أيضاً أكهيرست، المرجع السابق، ص٥، ويرى بحق أن تفرقة المحكمة بين القاعدة الموجودة بالفعل وبين ما ينبغي أن تصبح عليه القاعدة يعني أن تلك الأخيرة ليست موجودة، ومن ثم لا تملك تطبيقها على النزاع المطروح أمامها.

(٢) فبالنسبة لتركيا ذهبت إلى أنه:

«Le principe de la liberté, en vertu duquel chaque Etat peut régler sa législation

وإذا كانت المحكمة الدائمة للعدل الدولي قد رفضت هذه الحجج، فإن رفضها لم يكن راجعاً إلى إنكارها لإمكان تكوين العرف عن طريق السوابق المستمدة من إطار النظم القانونية الوطنية (سواء كانت سوابق تشريعية أو قضائية)، وإنما لأنه لم يتأكد لها - في القضية المعروضة - وجود مثل هذه السوابق[١].

ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية - في قضية الإفريز القاري - إلى أن التشريعات الوطنية واللوائح تعد من بين السوابق التي يعتد في تكوين الركن المادي للعرف في شأن الإفريز القاري[٢]. كذلك فإن لجنة القانون الدولي تعتبر أن القوانين الوطنية والأحكام القضائية واللوائح بمثابة الأدلة الأولية لسلوك الدول: primary evidence of state practice[٣].

وأخيراً فإن من بين الوقائع الإيجابية التي تصلح لأن تكون سابقة

= selon sa convenance tant que, ce faisant, il ne se heurte pas à une limitation imposée par le droit international, s'appliquerait également dans le domaine de la législation gouvernant l'étendue de la Compétence judiciaire en matière pénale». C.P.J.I., Série A, No. 10, p. 20.

أما بالنسبة لفرنسا فإنها ذهبت إلى أنه:

«Le Caractère exclusivement territorial de la législation en Cette matière constituerait un principe qui exclurait ipso-facto, sauf exceptions expresses, le droit pour les Etats d'étendre au-delà de leur frontières la juridiction pénale de leurs tribunaux».

المرجع المشار إليه أعلاه.

(١) C.P.J.I., Serie A, No 10, p. 28.

(٢) C.I.J. Rec., 1969 pp. 3.

وانظر آراء القضاة: عمون (ص١٢٩) وتناكا (ص١٧٥) ولاكس (ص٢٢٨ - ٢٢٩).

(٣) Waldock, General Laws of int. Laws, 1962 Tome 106, pp. 1, 43.

وانظر كذلك:

Year Book of International Law Commission, 1950, Vol 2, pp. 370-371.

نصوص المعاهدات الدولية من ناحية، وقرارات المنظمات الدولية من ناحية أخرى.

١ - فالدور الذي تلعبه المعاهدات الدولية في مادة العرف الدولي يتمثل في أمور ثلاثة: أولها: تقنين ما استقر بالفعل من قواعد عرفية، وهنا يكون دور المعاهدة مقرراً أو كاشفاً لما سبق أن وجد بالفعل. وطبيعي أن لا نتصدى لهذا الدور بالدراسة لأنه يتعلق بقاعدة عرفية موجودة أصلاً.

وثانيها: ويتمثل دور نصوص المعاهدة في اتخاذ موقف معين من قاعدة عرفية لم يكتمل تكوينها بعد in State nascendi، وعندئذ تقوم تلك النصوص ببلورة هذه القاعدة وإعطائها شكلها النهائي[١].

وثالثها: وهو دور مطور ومعجل لعملية تكوين القاعدة العرفية دون أن يؤدي بها إلى الوجود الفعلي. فنكون هنا بصدد قانون يدور في دائرة ما ينبغي أن يكون Lege ferenda وليس في دائرة ما هو كائن بالفعل Lex lata. وطبيعي أيضاً ألا يختلط هذا الدور بالدور الذي تقوم به المعاهدة في تقنين العرف الموجود سلفاً، وإنما يعد دفعاً لعملية تكوين قاعدة عرفية محتملة potentielle، والإسراع بها نحو الاكتمال[٢].

وطبيعي أن النصوص التي تتضمنها المعاهدات الدولية وفقاً للفرضين الثاني والثالث تصلح لأن تكون سوابق مؤدية إلى تكوين القاعدة العرفية. ولقد أتيح لمحكمة العدل الدولية أن تفصح عن موقفها في هذا الصدد.

---

(١) (٢) Jimenez De Arechaga. Eduardo, General Cours in public international Law, RCADI, 1978/1, Tome 159, pp. 14 SS.

ففيما يتعلق بالفرض الذي تقوم فيه نصوص المعاهدات ببلورة القاعدة العرفية ذهبت كل من الدانيمرك وهولندا إلى القول بأنه «على الرغم من أنه في الفترة السابقة على مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ كانت القواعد المتعلقة بالإفريز القاري ما زالت في دور التكوين، وكانت السوابق المستفادة من سلوك الدول المختلفة تفتقد إلى التواتر والتشابه uniformité، إلا أنه في الفترات التاريخية اللاحقة أخذت إرهاصات القواعد العرفية المتعلقة بالإفريز القاري تتوالى من خلال أعمال لجنة القانون الدولي ومؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨، حتى تمت بلورتها من خلال النص عليها في معاهدة الإفريز القاري المنبثقة عن ذلك المؤتمر الأخير»[١].

ولقد قبلت محكمة العدل الدولية وجهة النظر هذه في القدر المتعلق بالمواد الأولى والثانية والثالثة من المعاهدة المذكورة التي تقرر تعريف الإفريز القاري، وتحدد حقوق الدول عليه. وقد قررت المحكمة أن هذه المواد تعد انعكاساً، أو بلورة لقواعد عرفية بدأت عملية تكوينها من قبل[٢].

أما فيما يتعلق بالفرض الذي يعتبر النص في معاهدة معينة على حكم معين بمثابة إسراع بعملية إرساء القاعدة العرفية، دون أن يصل بها مع ذلك إلى دائرة القانون القائم Lex lata وإنما تظل باقية في إطار القانون المحتمل Lege ferenda، فصورتها «أن يكون النص الوارد في

(١) I.C.J. Report. 1969, p. 38.

(٢) وفي هذا تقرر المحكمة أن القواعد التي تتضمنها المواد الثلاث الأولى من المعاهدة:
«Were then regarded as reflecting, or as crystallizing, received or at least emergent rules of Customary international law relative to the Contenental shelf».

أنظر أيضاً:

I.C.J. Report, 1969, p. 39.

Nguyen Quoc Dinh, op. cit. p. 295-296.

إطار المعاهدة المعنية وإن كان نافذاً في مواجهة أطرافها إلا أنه بالنسبة لغير هؤلاء يصبح بمثابة سابقة قد تكتسب من بعد الصفة القانونية إذا ما توافرت لها بقية شرائط تكوين العرف»[1]. فهذا النص عندئذ يصبح بمثابة نواة القاعدة العرفية، ويصبح السلوك اللاحق للدول مكوناً لهذا الأخير وينقلها - في علاقة الدول الأخرى غير الأطراف بعضهم ببعض - من دائرة القانون المحتمل إلى القانون القائم فعلاً[2].

ولقد أيدت محكمة العدل الدولية هذا النظر في قضية الإفريز القاري لبحر الشمال. فلقد ادعت كل من الدانيمرك وهولندا بأن قاعدة المسافة المتساوية equidistence التي جاء النص عليها في المادة السادسة من معاهدة جنيف سنة ١٩٥٨ كأساس لتقسيم الإفريز القاري بين الدول المعنية قد أصبحت سابقة أدت - بالنسبة لغير الدول المصدقة على المعاهدة - إلى تكوين قاعدة عرفية منذ الفترة اللاحقة على إبرام المعاهدة حتى سنة ١٩٦٩ تاريخ الفصل في الدعوى.

وإذا كانت محكمة العدل الدولية قد رفضت الاستجابة لهذا الادعاء فإن ذلك لم يكن راجعاً إلى رفض هذا التصور من حيث هو، وإنما لأنه لم يثبت لديها صيرورة «مبدأ المسافة المتساوية» من قبيل القواعد العرفية. ولقد انتهزت المحكمة هذه الفرصة لكي تؤكد أنه من

---

(١) Jimenez De Arechaga, op. cit. p. 18

(٢) أنظر في هذا المعنى: Sorensen. في رأيه المعارض في قضية الإفريز القاري لبحر الشمال:

«The Convention may Serve as an anthoritative guide for the practice of states faced with the relevant new Legal problemes, and its provisions thus become the nucleus arround which a new set of generally recognized legal rules may **crystallize**».
C.I.J. Rec., 1969 p. 244.

الممكن أن يكون النص الوارد في معاهدة ما بمثابة سابقة تسهم في تكوين القاعدة العرفية إن تحقق لهذه الأخيرة شرائط تكوينها (١).

ولقد عادت المحكمة وأكدت موقفها في قضية لاحقة هي قضية المصايد الإيسلندية فاعترفت بوجود وقامت بتطبيق قاعدة عرفية كان نواتها نصاً وارداً في مشروع معاهدة طرح على مؤتمر البحار المنعقد سنة ١٩٦٠، ولكن لم يتم اعتناقه لهزيمته بصوت واحد في المؤتمر. ولقد قررت المحكمة أن النص المذكور الذي كان ينتمي آنذاك إلى عالم القانون الذي يجب أن يكون Lege ferenda قد أصبح قاعدة عرفية نتيجة تواتر سلوك الدول على مقتضاه. وكان ذلك النص متعلقاً باتساع البحر الإقليمي، وبمدى حقوق الصيد فيه (٢).

---

(١) وفي هذا تقول المحكمة:

«En attribuant à l'article 6 de la Convention l'influence et l'effet indiqués, cette thèse revietn manifestement à le considérer Comme une disposition normative ayant servie de base ou de point de départ à une règle qui, purement Conventionnelle ou Contractuelle à l'origine, se serait dépuis lors integrée à l'ensemble du droit international général et serait maintenant accepter à titre par l'opinio juris, de telle sorte que désormais elle s'imposerait même aux pays qui ne sont pas et n'ont jamais été partie à la convention. Certes cette situation est du domaine des possibilité et elle se presente de temps à l'autre: C'est même l'une des méthodes reconnues par lesquelles des règles nouvelles de droit international coutumier peuvent se former. Mais on ne considère aps facilement ce tat comme atteint».

Arrêt du 20 Février 1969, Affaire du plateau contenental, de la Mer du Nord, C.I.J. Rec, 1969, p. p. 41.

(٢) وفي هذا تقول المحكمة:

«The 1960 Conference faile d by one vote to adopt a text governing the tow questions of the breadth of territorial sea and the extent of fishery = rights. However, after that conference the Law evalved through the

٢ - أما عن التصرفات الصادرة من المنتظات الدولية فإنها تصلح هي الأخرى أن ترسي السوابق المؤدية إلى تكوين العرف الدولي. قد يقال بأن أجهزة المنتظات الدولية تضم عادة ممثلين عن الدول الأعضاء الأمر الذي يفسر التصرفات الصادرة عنها على أنها في النهاية انعكاس لسلوك الدول في الأمر المعروض على الجهاز المعني. وأياً ما كان رأينا في مثل هذا التصور، ومن منافاته لما رجح في الفقه من نسبة التصرفات الصادرة عن المنتظم لذلك الأخير، فإنه يبقى أن ذلك التصور لا يستقيم في حالة التصرفات الصادرة عن جهاز لا يضم ممثلين عن الدول الأعضاء في المنتظم مثل الأمانة العامة مثلاً، فالتصرفات الصادرة من هذا الجهاز الأخير قد تؤدي إلى إرساء سوابق من شأنها تكوين القاعدة العرفية، من ذلك مثلا أن قضاة محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري المتعلق بجريمة إبادة الجنس البشري Ginocide - سواء أولئك المؤيدين للرأي الذي انتهت إليه المحكمة أو أولئك الذين عارضوه - قد استندوا إلى ما جرى عليه العمل في الأمانة العامة لعصبة الأمم باعتبارها مختصة بتسجيل المعاهدات الدولية لديها، كما أنها كانت مستودعاً للقرارات الصادرة عن مجلس العصبة[1].

= practice of states on the basis of the debates and near-agreements at the conference. Two concepts have crystallized as customary Law in recent years arising out of the general consensus revealed at the conference. The first in tttt concept of the fishery Zone, the area in which a state may claim exclusive fishery jurisdiction independantly of its territorial sea; the extention of that fishery Zone up to 12 mole limit from the base line appears now to be generally accepted. The secend is the concept of preferential rights of fishing in adjacent waters in favour of the Gastal state in a situation of special dependence on its Gastal fisheries».

C.I.J. Rec. 1974. p. 23.

(١) وانظر في ذلك: C.I.J. Rec., 1951, p. 15, p. 25 pp. 34-36. Akehurst M., op. cit, p. 11.

وعلى أية حال فإن الدور الحقيقي والمستحدث الذي لعبته المنتظمات الدولية في إرساء قواعد القانون الدولي العرفي هو ما نراه متمثلاً في الأسلوب الموجه لتكوين القاعدة العرفية، وهو دور نتصدى لدراسته في دراسة مستقلة من هذا المؤلف.

أمثلة على دور المنتظمات الدولية في عملية التكوين التلقائي للقاعدة العرفية:

من بين الأمثلة التي نشير إليها في هذا الصدد، القواعد العرفية المتعلقة بالحصانات والامتيازات المقررة لموظفي المنتظمات الدولية والعاملين فيها.

فمن المعلوم أن قواعد الامتيازات والحصانات الديبلوماسية قد تقررت بوجه عام عن طريق العرف الدولي، بينما تقررت الامتيازات والحصانات للعاملين في المنتظمات الدولية - وبصفة أساسية - عن طريق النص عليها في معاهدات أبرمت لهذا الغرض، أو حتى بالنص عليها في ذات المعاهدة المنشئة للمنتظم، أي أنها قد تقررت بموجب قواعد قانونية مكتوبة وليست بموجب قواعد عرفية.

وإذا كان الأمر كذلك فهل يعني هذا أنه لا يمكن منح العاملين في المنتظمات الدولية من الحصانات والامتيازات إلا ما كان منصوصاً عليه في معاهدة دولية وبالقدر الذي تقرره، أم أنه يمكن القول بتكوّن عرف دولي يتيح للعاملين في المنتظمات الدولية التمتع بهذه الامتيازات حتى مع غياب النص على ذلك؟.

الواقع إن الآراء الفقهية ليست على اتفاق تام في هذا الصدد. فمنها ما يقصر التمتع بهذه الامتيازات على الحالات التي يوجد فيها النص الصريح وبقدر ما يقرره هذا الأخير منها، ومن ثم فإن هذه

الاتجاهات تنكر تكوّن عرف في مجال الامتيازات الممنوحة للعاملين في المنتظم.

على أن هناك اتجاهات أخرى تقرر تكوّن ذلك العرف مسترشدة بما جرى عليه العمل في واقع الحياة الدولية[1].

ولعل ما جرى عليه واقع الحياة الدولية يشير إلى الاتجاه نحو الاعتراف بتكون عرف في شأن منح العاملين في المنتظمات الدولية الحصانات والامتيازات حتى في حالة غياب النص الصريح على ذلك. ويستنتج هذا من استقراء بعض الوثائق الدولية التي توحي بقيام عرف يتيح للعاملين في المنتظمات الدولية التمتع بمثل هذه الحصانات والامتيازات. ففي الاتفاقية المقر المبرمة بين مصر ومنتظم الصحة العالمي أشارت المادة الثالثة منها على منح العاملين في المنتظم حصانات وامتيازات وفقاً للعرف الدولي لتمكينها من حرية العمل على وجه الاستقلال[2].

وتنص المادة الثالثة من معاهدة المقر المبرمة بين سويسرا ومنتظم العمل الدولي على أن «يتمتع منتظم العمل الدولي بمجموع الامتيازات

---

(١) أنظر في ذلك:

Cahier ph., Etudes des accords de Sège Conelus entre les Organisations internationales et les Etats où elles résident, Milano. Ginffré ,1959, p.

وأنظر لنفس الفقيه: Les Droit Diplomatique Contemporin, 20 éd., Genève,

Librairie dalloz, 1964, pp. 46 et ss.

(٢) وتنص المادة المذكورة على أنه:

«... The organization and its principal or subsidiary organs should have in Egypt the independence and freedom of action belonging to an international organization according to international practice»...

المقررة في القانون الدولي والمعروفة باسم الحصانات الدبلوماسية. ومعلوم أن هذه الأخيرة قد تقررت وتحدد مداها - كقاعدة عامة - بواسطة العرف. ولقد جاء في المعاهدة المنشئة للمنتظم الأوروبي للتعاون الاقتصادي في المادة ٢٢ حكماً مماثلاً [١].

في الأمثلة السابقة لم تقم المنتظمات الدولية بدور نشط في تحديد مضمون القاعدة ذاتها وكل ما كان لها من دور هو واقع وجودها ذاته الذي وجدت معه الحاجة إلى التفكير في منحها - ومنح موظفيها - حصانات وامتيازات لتيسير ما تقوم به ويقومون من أعمال. أما مضمون القاعدة فقد تحدد تلقائياً دون أن يفرض من جانب سلطة ما. وهذا لا يختلف في قليل أو كثير عن الأسلوب التقليدي الذي اتبع في تكوين القواعد العرفية السابقة في الوجود على وجود المنتظمات الدولية ذاتها. فواقعة تواجد وتعايش الدول بعضها مع البعض هو الذي أوجد الحاجة إلى نشأة القواعد القانونية التي تعطيها الحقوق وتفرض عليها الالتزامات وحينما تحقق ذلك تلقائياً أصبحنا بصدد ما أسمي بالعرف الدولي.

على أن دور المنتظمات الدولية في تكوين القاعدة العرفية لا يقتصر على عملية التكوين اللامركزي أو التلقائي للقاعدة، بل إن هناك دوراً أكثر فاعلية، بل لعله المظهر الحقيقي للتطور الذي ألمّ بعملية تكوين القاعدة العرفية والذي كان الباعث عليه ظهور المنتظمات الدولية وتطورها، ونقصد به دور المنتظمات الدولية في عملية التكوين المركزي للقاعدة العرفية، أو بمعنى آخر عملية التكوين الموجه للعرف وهذا ما نتوافر على دراسته فيما بعد.

---

(١) وانظر في أمثلة أخرى على حالات إسهام المنتظم في تكوين العرف الدولي عن طريق اتباع الأسلوب التقليدي: بينار، المرجع السابق، ص٧.

ثانياً - أما عن مدى اعتبار الوقائع السلبية بمثابة سوابق تسهم في تكوين الركن المادي للقاعدة العرفية: فالأصل أن السكوت أو الامتناع abstention عدم لا ينبىء عن شيء. ومع هذا فقد يكون لها دلالة خاصة في مجال إرساء السوابق. ولقد ذهبت المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية اللوتس إلى إمكانية اعتبار الامتناع من قبيل السوابق المؤدية إلى تكوين القاعدة العرفية وذلك بالقدر الذي يعتبر فيه الامتناع « مستنداً إلى عقيدة وجود التزام بضرورة الامتناع »[1]، أي أن المحكمة اشترطت وجود الركن المعنوي للقول باستكمال القاعدة العرفية لوجودها. وهذا ما يفصح عن اعتقادها بصلاحية التصرفات السلبية لتكوين الركن المادي باعتباره الركن الآخر اللازم في نظرها لوجود القاعدة العرفية.

كذلك ذهبت محكمة العدل الدولية إلى إسناد هذا الدور للسلوك السلبي في قضية المصايد بين النرويج وإنجلترا، فذهبت إلى القول بوجود عرف ثنائي bilatérale نجم عن سلوك إيجابي من جانب النرويج تبعه سكوت استغرق زمناً طويلاً من جانب إنجلترا [2].

---

(١) أنظر حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي الذي جاء فيه:

«Même si la rareté des décisions judiciaires que l'on peut trouver dans les recueils de jurisprudence était une preuve suffisante du fait invoqué par l'agent du gouvernement français, il en résulterait simplement que les Etats se sont souvent abstenus, en fait d'exercer des poursuites pénales, et non qu'ils se reconnaissent obligés de ce faire: or, c'est seulement si l'abstention était tivée par la concience d'un devoir de s'abstenir que l'on pourrait parler de coutume internationale».
C.P.J.I., Serie A, No 10 p. 28.

(٢) C.I.J. Rec., 1541, p. 139.

وانظر أيضاً: مفيد شهاب، الآثار القانونية للسكوت في القانون الدولي العام، المجلة =

الفرع الثالث

تواتر السوابق وعموميتها

يذهب العديد من الفقهاء إلى أن تكرار ذات السلوك في ظل الظروف المتماثلة يعد من الأمور الجوهرية اللازم توافرها لتكوين الركن المادي في القاعدة العرفية؛ وهذا يعني من ناحية أنه لا يمكن لسابقة واحدة - في ظل المفهوم التقليدي للعرف - أن تكون الركن المادي لهذا الأخير[1]؛ كما يعني من ناحية أخرى أنه ينبغي أن يتحقق حد أدنى من تكرار السوابق يخلق تواتراً في سلوك أشخاص القانون الدولي المعنية، مما يجعل من الزمن عنصراً جوهرياً في الأسلوب التقليدي لتكوين الركن المادي للقاعدة العرفية[2].

ويلزم أخيراً أن يتحقق تبادل في السلوك على مقتضى السابقة بين

= المصرية، للقانون الدولي، ١٩٧٣، ص٤٤ وما بعدها، وعلى وجه الخصوص ص٨٣ وما بعدها.

وانظر أيضاً: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٥، ص٢٠٧.

(١) Rousseau Ch., Les principes généraux du droit international public, op. cit, p. 887.

وانظر أيضاً والدوك، دروس لاهاي السابق الإشارة إليها، ص٤٤ وفيها يقول:
«The density of the practice... depends on the nature of the Case. Some degree of repetition is inherent in the nation of Custom, but, where the occasions for acting only arise spasmodically, the density required for the practice will obviously be less».

وقارن شتروب، دروس لاهاي السابق الإشارة إليها، ص٣٠٤ - ٣٠٥.

(٢) VIRALLY, The Sources of international Law,
مقال وارد في مجموعة مقالات نشرت في:
Sorensen, Manuel of public international Law, London 1968, pp. 184-192.
C.I.J. Rec., 1960, p. 40.

ولكن هناك من الفقهاء من يرى أن التطور الذي ألم بالمجتمع الدولي، خاصة فيما يتعلق بوسائل المواصلات والاتصالات الدولية جعل من اليسير تحقق العلم بسلوك دولة ما أو عدد من الدول إزاء مشكلة معينة حال وقوعه، ويصبح من اليسير أيضاً معرفة موقف الدول الأخرى من هذا السلوك[١] . ومعنى ذلك أنه يكفي إقرار هذا المسلك من جانب الدول الأخرى ليقال بتكون القاعدة العرفية حتى ولو لم تتكرر السابقة لمرات كثيرة، أو لم تستغرق في إرسالها زمناً طويلاً. ويضربون ذلك مثلاً بالقواعد المتعلقة بحرية الملاحة في الفضاء الكوني[٢]، والقواعد المتعلقة بتحديد العتبة القارية Plateau continental، فلقد جاء حكم محكمة العدل الدولية بشأن هذه الأخيرة مشيراً إلى أن «مجرد القول بأن تلك القواعد (المتعلقة بتحديد العتبة القارية) لم يمر على ظهورها سوى فترة زمنية وجيزة ليس مانعاً في ذاته

=
Virally, The sources of international law, op. cit., pp. 181-192.

وهذا أيضاً ما يشير إليه حكم محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بحق المرور والتي كان طرفاها الهند والبرتغال، حيث جاء في الحكم:

«Cette pratique c'était maintenue sur une période de plus d'une siècleet quart, sans être affectée par le changement de régime survenu dans les territoires intermédiares... la cour considère..., que cette pratique a été acceptée par les parties comme étant le droit...».

Arrêt du 13/4/1960. C.I.J. Rec. p. 40.

(١) أكهيريست، المرجع السابق، ص١٦.

(٢) يقول JENKS إن مبدأ حرية الملاحة في الفضاء الكوني «لم يستند حتى أكتوبر ١٩٥٨ سوى إلى معطيات نظرية في علم الفلك، أما الآن فقد أصبح مستنداً إلى واقع عملي ثابت الأركان، كما أنه يلقى قبولاً عالمياً».

Jenks, The common law of mankind, 1958.

وجاء أيضاً في المؤلف الجماعي لكل من ماكدوجلاس ولاسويل وفلاسيك أن قاعدة حرية الملاحة في الفضاء الكوني قد اكتسبت صلاحيتها كقاعدة عرفية «من الوقت الذي ارتاد فيه الإنسان الفضاء، وأنها اكتسبت بذلك وضوحاً وثباتاً متزايدين».

وواضح أن الإنسان لم يرتد الفضاء الكوني إلا منذ عهد جد قريب.

من تكوين قاعدة جديدة من قواعد القانون الدولي العرفي »[1].

ثانيا ـ عمومية السوابق

أهمية عدد الدول المشتركة في إرساء السوابق:

لا يتم إرساء قاعدة عرفية ما بواسطة مسلك دولة واحدة، مهما طال أمد هذا السلوك، ومهما تعددت السوابق في هذا الشأن. بل لا بد أن يتم تداول السلوك على نحو معين بين العديد من الدول، وهذا ما يعرف بشرط التبادل.

ولكي يقال بوجود قاعدة عرفية ينبغي أن يكون السلوك ـ كقاعدة عامة ـ مجالا لقبول أعضاء المجتمع الدولي في مجموعهم، وقد يقال بأن المعيار الأقرب الى الانضباط في معرفة هذا القبول هو عدد الدول التي تأخذ نفسها بهذا السلوك أو تشايعه، بل لعل هذا العدد يعد في نظر بعض الفقهاء ـ أهم من طول الفترة الزمنية التي استقر خلالها السير على مقتضى سلوك معين[2].

Mcdoglas, Lasswell & Vlasic, Law and public order in space, 1963, pp. = 200-227.

مشار إلى هذين المؤلفين مع تأييد لما جاء فيها من آراء:

Chaumont, Ch., Cours général de Droit International Public, R.C.A.D.I., 1971/I, t. 129, p. 486.

(١) C.I.J., Rec, p. 43.

(٢) Arangio-Ruiz, The Normative role of the General Assembly of the United Nations and the declaration of Feindly Relations with an appendix on the Concept of international Law and the theory of international organization, RCADI/1972/III Come 137. pp. 484-486.

وانظر أيضا: أكهرسيت، المرجع السابق، ص١٦.

ومع هذا فإنه من الصعب إعتاق أية قاعدة متعلقة بالحد الأدنى لعدد الدول المتطلب للقول بعمومية السوابق المؤدية الى تكون القاعدة العرفية[1] فالعبره هنا ليس بعدد الدول التي تأتي السلوك، وانما ينبغي أن يعتد أيضا بموقف الدول الأخرى التي تتأثر مصالحها بما انتهجته الدول الأولى

والراجح فقها وقضاء أن عمومية السوابق لا تعني الاجماع على انتهاجها. ومن ثم لا يشترط لتكوين الركن المادي للعرف ان يشترك كافة أعضاء المجتمع الدولي في السير على مقتضاه، وإنما يكفي أن يتم ذلك من جانب عدد معين منهم فقط، دون ان تستنكره بقية أعضاء المجتمع الدولي[2] ولعل ذلك ما يتسق مع نص المادة ٣٨/ب من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي نصت على أن القاعدة العرفية تعد ثمرة لسلوك متواتر Pratique générale وليس سلوكا إجماعيا pratique universelle[3] ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية الى تأييد

محمد طلعت الغنيمي. البحث المشار اليه فيما سبق، ص ٢٤١

(١) قارن الرأي الفردي للقاضي فؤاد عمون في قضية الافريز القاري المشار إليها في مواضع عدة، مجموعة أحكام والآراء الصادرة عن المحكمة ١٩٦٩ ص ١٣٠ . ويرى القاضي عمون ان الحد الأدنى الذي يحقق عمومية السابقة هو نصف أعضاء المجتمع الدولي »

(٢) Guggentheim, Traité du droit international public.. vol. I. 1953, p. 47
Kunz, the nature of customary international Law. AJIL 1953 p. 666.

وانظر أيضا
علي صادق أبو هيف. القانون الدولي العام، ط١٠ . ١٩٧٢ . ص ٢٥ وما بعدها.
محمد طلعت الغنيمي. الغنيمي الوجيز في قانون السلام. المرجع السابق، ص ٢٠٦
محمد سامي عبد الحميد أصول القانون الدولي العام، المرجع السابق

(٣) أكهيرست، المرجع السابق ص ١٧

هذا النظر في قضية المصايد الأولى بين انكلترا والنرويج سنة ١٩٥١، كذلك أيده العديد من قضاتها في آرائهم الفردية أو المعارضة[1].

ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية في قضية لاحقة هي قضية الافريز القاري لبحر الشمال سنة ١٩٦٩ الى القول بأنه ينبغي أن يتم اتباع السوابق من جانب «عدد كبير جدا من الدول يمثلون الاتجاهات المختلفة ممن يكون لاسهامهم دلالة خاصة»، وأن يتم اتيان السلوك من جانب الدول التي تتأثر مصالحها بصورة خاصة ومباشرة بالقاعدة المراد إرساؤها»[2]. وقد يثير هذا الاتجاه من جانب المحكمة تساؤلا حول ما اذا كان هذا الحكم يمثل عدولا عن موقف المحكمة السابق في هذا الشأن؟

نحن لا نرى تغيرا واقعيا في موقف المحكمة. ذلك ان تقدير تحقق التواتر من عدمه ينبغي ان يرجع فيه لكل حالة على حدة على ضوء طبيعة الموضوع المراد تنظيمه بالقاعدة العرفية المرتجاة، دون أن

---

(١) فالمحكمة في اعتمادها خط انحسار الماء عند الجزر كأساس لقياس اتساع البحر الإقليمي ذهبت إلى أن ذلك المعيار يعتبر سلوكا:
«qui a été généralement adoptée par la pratique des Etats» Arrêt du 18/12/1957, Affaire des pêcheries, C.I.J Rec. 1951, p. 128.
انظر الرأي المعارض للقاضي LACHS في قضية الافريز القاري السابق إليها، المرجع السابق، ص ٢٢٩، والرأي الفردي للقاضي فؤاد عمون في ذات القصة. ذات المرجع، ص١٠٤

(٢) «En ce qui concerne les autres éléments généralement tenus pour nécessaiees afin qu'une règle conventionnelle sait considérée comme étant devenue une règle générale de droit étant devenue une règle générale de droit international... une participation très large et representative à la convention suffise, particulièrement interessés». C.I.J. Rec., 1969, p. 42. No 73.

يتوقف ذلك - في رأينا - على عدد الدول المشتركة في اتيان السلوك. واذا كانت المحكمة قد اشترطت في القضية المطروحة ضرورة اشتراك «عدد كبير جدا» من الدول في إرساء السوابق الخاصة بالافريز القاري فلأن ذلك الأخير يعد من الأمور التي تمس المصالح الجوهرية - كالمصالح الاقتصادية والدفاعية - لعموم الدول ومن ثم ينبغي ان تدلى فيه الغالبية العظمى بدلوها في مجال إرساء السوابق. ولعل العنصر الأساسي في تحقيق عمومية السوابق ليس بعدد الدول التي تشترك في إرسائها بقدر ما ينبغي ان يكون ذلك الاشتراك معبرا عن الاتجاهات المختلفة السائدة في المجتمع الدولي، وبحيث يصبح «عدد» من يشترك عندئذ كاشفا عن ذلك التعبير[1]. وطبيعي أن هذا العدد سيتوقف عندئذ على طبيعة كل حالة على حدة والظروف المحيطة بإرساء القاعدة العرقية.

مدى تفاوت أهمية سلوك الدول المختلفة في إرساء السوابق:

يذهب اتجاه فقهي الى القول بأن القانون يعد تعبيرا عن إرادة الطبقة المسيطرة في مجتمع ما، ولا يشذ القانون الدولي عن هذا التصوير «فالمجتمع الدولي مجتمع طبقي، من أعضائه المسيطر بحكم قوته، ومنهم المضطر بالنظر لضعفه للرضوخ لسيطرة الأقوى منه.... والواقع أن الجماعة الدولية - منذ نشأتها - تضم، دائما، طائفتين متميزتين من الدول: طائفة الدول الكبرى صاحبة الصولة والسلطان - ظاهرا كان أو في حكم الخفى - وطائفة الدول الصغيرة الخاضعة دوما بالنظر لوضعها الأدنى، لقواعد القانون الدولي العام المستندة، في وجودها وفي وضعيتها الناتجة عن اقترانها بالجزاء، الى إرادة الدول الكبرى الشارعة المستهدفة تحقيق

---

(١) قرب: محمد سامي عبد الحميد. أصول القانون الدولي العام، ج١، القاعدة الدولية، مؤسسة شباب الجامعة بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص ٢٠٥.

مصالحها وإحكام سيطرتها على مقادير العالم »[1] .

فجوهر الوضعية للقاعدة الدولية في نظر هذا الاتجاه يرتكز الى إرادة الفئة المسيطرة المتمثلة في الدول الكبرى التي تمارس وظيفة وضع قواعد القانون الدولي العام باعتبارها « حكومة العالم الواقعية Gouvernement international de facto. ويأتي التعبير عن هذه الارادة في حالة العرف « بتبني البعض مما درجت جماعة الدول على اتباعه من أعراف يتفق مضمونها ومصالحها. ويتم التبني - في هذه الحالة - بقيام المسيطر بتوقيع الجزاء على المخل بمضمون القاعدة العرفية مضفيا عليها بهذا وضعية لم تكن لتتصف بها لو تخلف عنها الجزاء القادرة هذه الفئة وحدها - بحكم قوتها - على توقيعه[2] .

ونبادر الى القول بأننا نسلم منذ البداية بأن إمساك بعض الدول اتباع السوابق في المناسبات المتماثلة لا يحول دون تكوين القاعدة العرفية متى كانت هذه السوابق قد اتبعت - كما جاء في حكم محكمة العدل الدولية في قضية الافريز القاري - من جانب الدول التي تتأثر مصالحها من إرساء القاعدة المعنية[3]. على ان ذلك لا يعني ان سلوك هؤلاء يكفي لإرساء قاعدة دولية عرفية اذا عورضت صراحة من جانب عدد آخر من الدول مهما كانت أهمية الدول التي اتبعت السوابق، اي حتى ولو كانت ممن يصدق عليها وصف « الفئة المسيطرة في المجتمع الدولي » صحيح ان تأثير سلوك بعض الدول قد يكون ذو تأثير أعمق من ذلك الذي لسلوك بعض الدول الأخرى، على أن ذلك لا لا يعني ان هذا راجعا « الى أهمية أصيلة intrinsèque في ذات

---

(١)، (٢) محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي.. المرجع السابق ص ٩٢ - ٩٤.

(٣) C.I.J. Rec, 1969, pp. 42, 176, 227, 229.

السلوك بقدر ما يكون راجعا الى قدرة هذه الدول اكثر من غيرها على إعطاء أكبر قدر من نشر سلوكها في مجال العلاقات الدولية بما لديها من الوسائل العلمية والاعلامية، أو ان يتاح لها اكثر من غيرها من المناسبات ما يمكنها من اتباع السوابق »[1] بل إن الدول الصغرى التي قد يثور لديها الشك والريبة في نوايا الدول الكبرى، والتي عانت - وما تزال - من أطماع هذه الاخيرة في مواجهتها قد تعمد الى مشايعه السوابق التي أرسيت في دائرة العلاقات بين الدول الصغرى، أو تأخذ مأخذ التحفظ سلوك الدول الكبرى في مناسبات معينة، مما يتعذر معه قيام هذه الأخيرة بفرض سلوكها على الاخرين في مجال تكوين القواعد العرفية.

ولعلنا نجد سنداً لنا في هذا الصدد من قضاء محكمة العدل الدولية القديم والحديث. ففي قضية المصايد الاولى بين انجلترا والنرويج رفضت محكمة العدل الدولية اعتناق قاعدة العشرة أميال كأساس لتحديد الخليج التاريخي. وكان من بين الحجج التي استندت إليها في هذا الصدد هو أن النرويج قد عارضت دائما هذه القاعدة .

كذلك فإن المحكمة قد عادت فأكدت وجهة نظرها هذه في قضية الإفريز القاري لبحر الشمال حينما قررت أن « قواعد القانون الدولي العرفي ينبغي أن تنطبق - بحسب طبيعتها - وفقا لشروط وأوضاع متماثلة في مواجهة كل أعضاء المجتمع الدولي. ومن ثم فإنه لا يمكن لدولة أو لمجموعة معينة من الدول ان تطبقها بإرادتها المنفردة على نحو يكفل

---

(١) أكهيرسيت، المرجع السابق، ص ٢٣، ويضرب لذلك مثلا بدولة تدخل في علاقات ديبلوماسية مع معظم دول العالم سيكون لها بلا شك دورا اكثر أهمية في مجال إرساء القواعد العرفية المتعلقة بالحصانات والامتيازات الديبلوماسية من دولة لا تدخل في علاقات من هذا النوع الا مع عدد محدود من الدول.

لها صالحها الخاص »[1].

ومن ناحية أخرى فإن هناك من السوابق العملية ما يفيد قيام الدول الصغرى بإرساء قواعد عرفية رغم معارضة بعض الدول الكبرى أو على الأقل عدم مشايعتها لمسلك الدول الصغرى. من ذلك مثلاً ان الدول حديثة الاستقلال قد أرست بسلوكها قاعدة مناطق الصيد الاستشارية التي تمتد ١٢ ميلا بحريا من شواطئها. بينما أصرت انجلترا على جعل هذه المنطقة ثلاثة أميال فحسب، ولم يحل ذلك من إرساء قاعدة الاثني عشر ميلا. بل ان انجلترا قد شايعت في نهاية الامر هذه القاعدة. كذلك فإن اتساع المنطقة الاقتصادية وتحديدها بمائتي ميل والذي استقر كقاعدة عرفية رغم عدم التوصل بعد الى إتفاق متكامل حول القانون الجديد للبحار من خلال مؤتمرات الأمم المتحدة، يعتبر في واقع الأمر ـ وبالدرجة الاولى ـ ثمرة لمسلك دول العالم الثالث.

(١) وفي هذا تقول المحكمة ان القواعد العرفية «par nature doivent s'applique dans des conditions égales à tous les membres de la communauté interonale et ne peuvent donc être subordonnées à un droit d'exclusion exercé unilateralement et à volonté par l'un quelconque des membres de la Communauté à son pr avantage».
C.I.J. Rec., 1969, p. 38-39.

المبحث الثاني

الركن المعنوي

يقصد بالعنصر المعنوي تكوّن عقيدة لدى من ينتهج السلوك المكون للركن المادي للعرف مؤداه ان السير على مقتضى ذلك السلوك قد أصبح واجبا قانونا. أي ان من يأتي السلوك إنما يأتيه لانه يعتقد بأنه تعبير عن القانون[1].

واذا كانت غالبية الاتجاهات الفقهية تكاد تجمع على ضرورة توافر الركن المادي اما كشرط لوجود القاعدة العرفية واما كوسيلة لاثباتها - على نحو ما نبينه بعد قليل - الا انهم يختلفون حول ضرورة وجود العنصر المعنوي. بل ان الاتجاهات الفقهية تصل في هذا الشأن الى حد الوقوف على طرفي النقيض.

---

(١) ولقد أكدت محكمة العدل الدولية على ضرورة توافر العنصر المعنوي كيما تستكمل القاعدة العرفية عناصر وجودها. وجاء ذلك في قضية الافريز القاري لبحر الشمال الذي قالت فيه ان القاعدة العرفية لا تتكون فحسب من سلوك متواتر دائما.

«mais en autre ils doivent (أي السوابق) temoigner... de la conviction deque cette pratique est rendue obligatoire pa l'existence d'une règh droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'une élèment subjectif, est implicite dans la nation même d'opinio juris sive necessitatis. Les Etats intéressés doivent donc avoir le sentiment de se confo à ce qui equivaut à une obligation juridique. Ni la frequence ni même le caractère habituel des actes ne suffisent».

C.I.J. Rec., 1969, p. 44

وانظر في عرض مستفيض للمواقف الفقهية المختلفة حول هذا العنصر: سليمان عبد المجيد، النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، على الآلة الكاتبة، سنة ١٩٧٩، ص ٣٣٠ وما بعدها.

فهناك اتجاه اول يرى ان «الركن المعنوي او النفساني هو العنصر الوحيد الذي يجب توافره لقيام القاعدة العرفية، اما الركن المادي فليس عنصرا من عناصر تكوين القاعدة العرفية، ولكنه قد يتخذ كوسيلة اثبات...»[1] ومن بين الحجج التي استند هذا الاتجاه اليها القول بأنه «اذا كان العرف دليلا من ادلة القانون واذا كان القانون من خلق الارادة الشارعة فلا جدال ان هذه الارادة تملك خلق القانون بتصرف واحد، وتبعا يكون من التناقض ان نقول مع ذلك ان التكرار ركن من اركان العرف، والصحيح ان نقول ان التكرار يجوز ان يكون وسيلة من وسائل اثبات العرف»[2].

على ان هناك اتجاها آخر ينكر تماما اعتبار العنصر المعنوي من قبيل العناصر المنشئة للقاعدة العرفية، ويقنع بالعنصر المادي - أي السلوك الذي يؤتى على سبيل التكرار - كعنصر منشىء للقاعدة العرفية.

ويحتج هذا الفريق بأنه من الصعب - ان لم يكن من المستحيل - اثبات ذلك العنصر النفساني، فالقائلون بضرورة توافر العنصر المعنوي

(١) الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق ص ٤٢٦.

(٢) الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق ص ٣٤٧.

وانظر له ايضا، العرف في القانون الدولي، البحث سالف الذكر، ص ٢٤٣ وما بعدها.

وانظر ايضا:

Ziccardi, La Consuetudine internazionale nella teoria delle fonti guridiche,

منشور في:

Comunicazioni e studi dell'Istituto di Diritte Intennazionale e straciero dell'Unive di Milano, p. 234.

D'Amato, op. cit, p. 49 andf.

وانظر ايضا الصفحات من ٧٤ وما بعدها.

لم ينجحوا - بصورة حاسمة - في اثبات الحدود التي تفصل بين اتباع سلوك معين على اعتبار انه يتفق مع قاعدة عرفية، وبين اتباع سلوك آخر لمجرد السير على نهج عادة غير ملزمة[1].

واخيرا فان اشتراط الركن المعنوي لتكوين القاعدة العرفية يعني ان كافة القواعد العرفية قد تكونت عن طريق الغلط. فمن يأت السلوك المكون لركن العادة انما يأتيه وهو واقع في وهم - او غلط - ان انتهاجه تفرضه قاعدة قانونية ليس لها - في الواقع - وجود، أو أن وجودها لم يكتمل بعد. اما اذا قيل بأن السلوك المعنى انما تفرضه قاعدة سبق لها وجود فمعنى ذلك ان القاعدة العرفية تصبح غير ذات قيمة اذ انها ليست سوى استجابة لقاعدة موجودة بالفعل[2].

ويخلص انصار هذا الاتجاه الى القول بأن العنصر الوحيد المكون للقاعدة العرفية هو العنصر المادي بشرط ان يتمثل - كما ذهب الى ذلك الاستاذ كوادري[3] في سلوك عام Comportement général وموحد Uniforme وثابت (اي يدل على اتجاه محدد المعالم).

---

(١) انظر فيمن يعتبر الركن المادي هو العنصر الوحيد المنشىء للقاعدة العرفية:

Guggenhheim P., Les deux éléments de la coutume en droit internation, Etudes..., op. cit., pp. 278 et ss.

وهو في هذا يردد افكار كلسن التي جاءت في مؤلفه:

Théoriedu droit international coutumier, Rev. International de la théorie du droit, 1938,p. 252

مشار اليه في المرجع السابق ص ٢٧٣ هامش (١).

(٢) انظر جوجنهايم، المرجع السابق ص ٢٨٠، كوادري، مجموعة دروس ايضا لاهاي، السابق الاشارة اليها، ص ٣٣٤ وما بعدها. وانظر له ايضا مؤلفه Diritto Internazionale السابق الاشارة اليه ص ٩٤ - ٩٥.

(٣) انظر له المراجع المشار إليها سالفا.

ولقد حاولت العديد من الاتجاهات الفقهية التغلب على هذه الصعوبة المنطقيه التي اثارتها الاتجاهات المفكرة لضرورة توافر العنصر المعنوي لتكوين القاعدة العرفية، وذهبوا في هذا الشأن مذاهب شتى: بعضها يستند الى اعتبارات تخرج عن مجال علم القانون كالاخلاق وعلم الاجتماع، وبعضها الآخر يرى احلال المواقف المعلنة محل العقائد التي تدخل في عالم الظواهر النفسية[1].

الإتجاهات التي تنسد العنصر المعنوي الى الاعتبارات الأخلاقية والاجتماعية.

تتفق هذه الاتجاهات في أنها تعتبر العقيدة بإلزامية السلوك الذي تسلكه باعتباره تعبيرا عن القانون هي من الأمور التي لا تنتمي الى عالم القانون extrajuridique، وانما تفسرها تارة على ضوء اعتبارات الأخلاق وتارة أخرى ترجعها الى اعتبارات اجتماعية. فيذهب Le Fur الى ان شعور الدول بإلتزامها بالسلوك على نحو معين إنما يفرضه اقتناعها باستجابة هذا السلوك الى مبادىء العدالة[2]. أما جورج سيل فيرى ان هذه العقيدة إنما تعبر على شعور الدول بالتزامها بالاستجابة الى ضرورة اجتماعية[3].

أنظر في عرض هذه الاتجاهات: اكهيرست، المرجع السابق، ص ٣٤ وما بعدها.

(١) يعرف le fur العنصر المعنوي في القاعدة العرفية بأنه «La Conviction ou sont les Etats de la nécessité d'abserver la règle en question comme étant fondée sur l'idée de justice».

(٢) R.C.A.D.I., 1935 Tome 54 pp. 5, 198. وانظر في هذا المعنى أيضا: الرأي الفردي للقاضي WillingtonKoo في قضية حق المرور.
C.I.J. Rec., 1960, pp. 6, 67.
Scelle Georges, cours général RCADI 1933 Tome 46 pp. 331, 434.

(٣) انظر الى المرجع السابق، ص ٣٥.

واذا كانت القواعد العرفية بالضرورة استجابة الى اعتبارات العدالة، أو للضرورات الاجتماعية الا ان ذلك لا يعني ان آخذ الدول نفسها بسلوك معين يفيد بالضرورة استناد عقيدتها في هذا الشأن الى تلك الاعتبارات المذكورة. كما ان السلوك النابع من الاستجابة الى الاعتبارات الاخلاقية والضرورات الاجتماعية لا يؤدي بالضرورة الى تكوين قاعدة عرفية فمنافاة الحروب العدوانية للأخلاق لم تمنع - ولقرون عدة - من اعتبارها إحدى وسائل حسم المنازعات الدولية الى أن تم تحريمها نهائيا بانشاء الأمم المتحدة، ومن ناحية اخرى فان قيام الدول المتقدمة بمساعدة الدول النامية - رغم استجابته لمبادىء العدالة والأخلاق - لا يرقى الى عداد الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي على عاتق الأولى لصالح الأخيرة[1].

ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية في قضية جنوب غرب افريقيا الى ان الاعتقاد باتساق السلوك مع قواعد الأخلاق لا يؤدي بالضرورة الى نشأة قاعدة عرفية ملزمة قانونا[2].

---

(١) وفي هذا تقول الحكمة أنها تعتبر محكمة قانون ومن ثم فانها

«...Can take account of moral principales only in so far as these are given a sufficient expression in legal form».

I.C.J. Rep. 1966., p. 3, 34.

كذلك فان محكمة العدل الدولية قد فرقت في قضية Haya de la Torre بين الالتزامات القانونية وبين عتبارات المجاملات وحسن الجوار.

C.I.J. Rec, 1951 pp. 71, 83.

(٢) تعرف هذه النظرية التي نادى بها D'Amato باسم theory of articulation ومؤداها أنه:

«The articulation of a rule of international Law... in advance of or concurrently with a positive acte (or ommission) ofg a state gives a state notive that its action or decision will will have legal imp- =

الاتجاهات التي تحل المواقف المعلنة محل العقائد:

مؤدى هذه النظرية التي نادى بها D'Amato أن دولة ما اذا ما سلكت على نحو معين، أو امتنعت عن اتيان سلوك معين فإن عليها ان تسبق ذلك أو تعاصره بإعلان واضح بأنها تنوي ان يكون لموقفها هذا آثار قانونية. مثل هذه المواقف المعلنة تعطى للدول الاخرى فرصة اتخاذ قرار بشأن مشايعة هذه الدولة في سلوكها أو امتناعها، مع علمها بأن قرارها هذا قد يؤدي الى خلق قاعدة قانونية جديدة او الى تعديل قاعدة قانونية قائمة[1] والمثل الذي يمكن ان يضرب في هذا الشأن: تصريح ترومان سنة ١٩٤٥ الذي أعلن فيه ان القانون الدولي يعطى للدول الشاطئة حقوقا استئثارية على إفريزها القاري. فهذا سلوك من جانب احدى الدول صاحبة اعلان واضح من حول طبيعة الحقوق التي تمارسها على الافريز القاري. ومن ثم فإن مشايعة الدول لهذا الموقف جاءت عن وعى كامل بأن ذلك سيؤدي الى خلق قاعدة عرفية يتعلق بسيادة الدول على افريزها القاري.

على أن التأمل في هذه النظرية يؤدي بنا كما قال أكهرست - بحق[2] الى القول بأنها لم تغير من جوهر الإتجاهات التقليدية حول

= lications. In othewowords, given such notice, statesmen will be able freely to decide whether or not to pursue various policies, knowing that their acts may creats or modigy intennational Law. The absence of perior notification that acts or abstentions have legal consequences in an effective barrier to the extrapalation of legal norms from patte conduct that are noticed expost facto».

داماتو، المرجع السابق، ص ٧٥.

(١) اكهيرست، المرجع السابق، ص ٣٦ - ٣٧.

(٢) KUNZ J., The nature of customary international law, A.J.I.L., 1958, pp. 665–666.

تصوير العنصر المعنوي في القـــاعـــدة العرفيـــة من أنـــه « عقيـــدة ».
فالولايات المتحدة الامريكية - في المثال المذكور سالفا - لم تسلك على هذا النحو الا لأنها كانت تعتقد أن القانون الدولي يمنح للدول حقا استئثاريا على الأفريز القاري ويمكن القول عندئذ بأن هذا الموقف من جانب الولايات المتحدة لم يأت الا إفصاحا عن تلك العقيدة ونقلا لها من عالم الظواهر النفسية الى عالم الواقع المحسوس.

ومن ناحية أخرى فإنه اذا سلكت دولة ما على نحو معين معلنة ان سلوكها هذا يعبر عن القانون فإنه يصبح من المستحيل - عملا - إثبات ان تصريحها هذا لا يعكس اعتقادها بما صرحت به.

والواقع اننا نفضل ان نقف من هذا الخلاف الفقهي موقفا واقعيا دون التقيد بنتائج نظرية دون اخرى - بل انه حتى ولو تشابهت نتائج موقفنا الذي نتخذه من نتائج نظرية اخرى، فلأن ذلك يعد - في نظرنا - متسقا مع الاعتبارات العملية ليس الا.

وعلى ضوء ذلك فاننا نرى أن الركن المعنوي يعد «الاثر» الذي يحدثه اتيان سلوك معين. هذا الاثر قد يتم بعد تحقق سابقة واحدة، وقد لا يتحقق إلا بعد تكرار ذلك السلوك. فالركن المادي في القاعدة العرفية لا يشترط أن يتمثل - بالضرورة - في تكرار سلوك معين، إذ أن ذلك يتعلق بظروف كل حالة على حدة.

فاذا أوضحنا موقفنا على هذا النحو من مشكلة العناصر الانشائية للقاعدة العرفية، فإننا بذلك لا نشايع الاتجاه الفقهي الذي يقصر العنصر الانشائي للقاعدة العرفية على العنصر المعنوي، كما اننا لا نتفق مع الاتجاه الثاني الذي يحصر العنصر الانشائي في الركن المادي دون المعنوي.

فالتأمل في الخصائص التي اشترطها ذلك الاتجاه في ركن العادة المكون - في رأيه - للقاعدة باعتباره العنصر الانشائي الوحيد، نجد أنها لا تخلو - في رأينا - من ظلال العنصر النفساني، فيكف يمكن ان يتحقق مثلا السلوك العام والموحد généralisé et uniforme ما لم يكن صادرا من مجموع من - ولا نقول جميع - اشخاص النظام القانوني المعني. وقصد فيه اتباع منهج موحد، فليس لنا مثلا ان نثبت وجود القاعدة العرفية بفعل الصدفة وحدها، اي لمجرد أنه تصادف ان صدر من مجموع معين من أشخاص النظام القانوني سلوك موحد. فالواقع أن اشتراط صدور مسلك موحد لا بد وان يتم صدوره من ناحية عن ارادة واعية باتخاذه، ومن ناحية اخرى على حرص متخذيه على ان يسلكوا على هذا النحو حتى يمكن ان يتحقق السلوك الموحد. وهنا نجد انفسنا بالضبط امام العنصر المعنوي الذي حاول هذا الاتجاه الفقهي أن ينكر أثره الانشائي على القاعدة العرفية.

ومن ناحية اخرى فان انكار دور الركن المعنوي كعنصر انشائي في القاعدة العرفية يورث الخلط بين القواعد القانونية العرفية الملزمة وبين قواعد اخرى جرت عليها عادة الدول دون ان تبلغ في نظرهم مرتبة القاعدة القانونية الملزمة ومثالها بعض قواعد المجاملات الدولية. فالفيصل بين هذه وتلك هو وجود الركن المعنوي أو تخلفه[١٤].

الفصل الثاني

أسلوب التكوين الموجه للقاعدة العرفية

مقدمة :

عرضنا حتى الآن لدراسة الاسلوب التلقائي لتكوين القاعدة العرفية والتي تبدو فيه القاعدة القانونية العرفية كما لو كانت وليدة التصرفات غير المفروضة على الاقل من الناحية الشكلية[1] - على اشخاص القانون الدولي . ويبقى لنا

---

(١) لعل الباعث لنا على هذا التحفظ هو الاشارة الى النظرية التي نادى بها Benar في دراسته للعرف الواردة في

Juris Classeur de Droit International, Fasc 13/B, 1960. No 27 et ss.

والذي يرى ان عملية تكوين القاعدة العرفية هي في الواقع حكرا على الاجهزة الدولية التي توجد في رحاب المجتمع الدولي بقطع النظر عن الاسلوب الذي نشأت به هذه الاجهزة

«On pourrait soutenir que la coutume est formée execlusivement par des organes institués par la communauté internationale»

فتواتر الدول على اتباع مسلك معين لا يكتسب قيمة قانونية فيا يتعلق بعملية تكوين القاعدة العرفية الا من الوقت الذي نعترف به او تقره اجهزة ذات اختصاص دولي

«Les pratiques étatiques, même si elles ont force d'obligation dans le cadre des ordres juridiques internes, ne peuvent avoir cette force obligatoire dans l'ordre international; elles constituent «l'éthique» de la vie internationale et n'ont valeur juridique internationale que lorsqu'elles sont reconnues et en quelque sorte autentifiées par des organes ayant une compétence internationale»

وهو يفرق في هذا الشأن بين ما اسمه بالاجهزة الدولية الواقعية Organes internationaux وبين الاجهزة الدولية المنشأة بصورة رسمية Organes formellement institués فأما عن الاجهزة الدولية الواقعية فتتمثل في رأيه في مجموعة الدول الكبرى التي كانت ولا زالت ظاهرة متميزة في العلاقات الدولية فهذه الدول قد ساهمت في تكوين القواعد العرفية الدولية =

أن ندرس في هذا الفصل كيفية تكوين القاعدة الدولية العرفية عن طريق منتظمات دولية تكونت بارادة عدد من اعضاء الجماعة الدولية، ارادة صاغتها في المعاهدة المنيشئة لهذه التنظيمات. كما انيط بهذه الاخيرة مجموع من الاختصاصات تمارسها بواسطة وسائل قانونية محددة تأتي القرارات على رأسها.

واذا كنا قد سبق ان اشرنا الى ان مضمون القاعدة العرفية يتكون - وفقاً للاسلوب التقليدي - عن طريق السلوك التلقائي لأشخاص القانون الدولي، فانه في حالة تدخل المنتظم الدولي للاسهام في تكوين القاعدة العرفية عن طريق ما يصدره من قرارات، نجد ان مضمونها يتحدد ابتداء بواسطة قرار صادر عن المنتظم، ليتحول بعد ذلك - حينما يتوافر ايضاً العنصر المعنوي، - اما بعد صدور ذلك القرار الاول واما بعد تكرار صدور قرارات متماثلة - الى قاعدة عرفية. ومن هنا جاءت تسميتنا لعملية تكوين القاعدة العرفية على هذا النحو بأنها تكوين موجه للقاعدة العرفية.

= باعتبارها جهازاً مشتركاً Organ Commun اكثر من اعتبارها اشخاصاً قانونية دولية منظوراً اليها كل على انفراد.

انظر في معنى مقارب حول دور الدول الكبرى في هذا الشأن:

Giraud, op. cit., p. 726.

Weinschel h., the Doctrine of the Equity of States and its recent modifications, A.J.I.L., 1961, pp. 417. and ff.

وقرت الى هذا الاستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد، فيما يتعلق بتصوره للطبيعة الوضعية للقاعدة القانونية واعتبار ان هذه الاخيرة لا تتصور الا ان تكون تعبيراً أما عن المصلحة المشتركة للجماعة بأسرها، واما عن المصلحة المشتركة لفئة معينة من فئات الجماعة اذا ما قدر لهذه الفئة - خلال حقبة تاريخية معينة - التمتع بالقوة اللازمة لتغليب مصالحها المتميزة على المصالح المشتركة لسائر اعضاء الجماعة».

اصول الطانون الدولي العام، المرجع السابق، ص٨٢ وما بعدها.

ويستطرد Benar الى القول بأن القواعد العرفية في المراحل التي سبقت عصر التنظيم الدولي لا تعدو ان تكون مفروضة من جانب الدول الكبرى - كجهاز واقعي - على بقية اعضاء المجتمع الدولي.

على ان قرارات المنتظمات الدولية ليست كلها صالحة لأن تمثل سابقة يمكن ان تؤدي الى تكوين القاعدة العرفية، بل لا بد من توافر ثمة خصائص معينة فيها حتى يقال بأنها تكون هذا العنصر. وهذا ما يدعونا لأن نتعرض - فيما يلي - لدراسة هذه الخصائص.

خصائص القرارات التي قد تؤدي الى تكوين القاعدة العرفية[1]:

على ضوء الدراسات التي اجريت بشأن الشروط التي يلزم توافرها في القرار حتى يصبح صالحاً لتكوين قاعدة قانونية عرفية، يمكن ان نلخص هذه الشروط في الامور التالي:

أ - ينبغي ان يكون القرار محدد المضمون عام الخطاب:

يذهب « جيرو » الى انه ينبغي ان يصوغ القرار الصادر عن المنتظم قواعد للسلوك تصلح لأن تتحول الى قواعد قانونية اذا توافرت لها العناصر المكونة للقاعدة العرفية، ويرى ان النموذج المثالي على ذلك هو القرارات الصادرة في شكل اعلانات كاعلان حقوق الانسان؛ فهو سواء من حيث الشكل - الذي يتمثل في مواد متعاقبة - او من حيث موضوعه - اذ يعالج اموراً ذات طبيعة عامة - يمكن ان يتحول الى قواعد قانونية ملزمة. ومن ثم فانه يستبعد من نطاق القرارات التي يمكن ان تتحول الى قاعدة عرفية تلك التي تطلب من الدول اتباع سياسة معينة، أو أن تنصحها باتخاذ سلوك معين.

واذا كنا نتفق مع « جيرو » في ان الاعلانات هي النموذج المثالي للقرارات التي يمكن ان تتحول الى قواعد قانونية، فاننا لا نعتقد انها النموذج الوحيد. فهناك القرارات التي تعبر عن اتخاذ المنتظم موقفاً معيناً ازاء مشكلة ما، والتي

---

(١) انظر على وجه الخصوص في هذا الصدد:

Giraud, le droit international public et politique, R.C.A.D.I., op. cit., p. 733 et ss. Di Qual, Les effets des résolutions des Nations-Unies, op. cit., 252 et ss.

يمكن ان يتحول ذلك الموقف بتكرار صدور القرارات المفصحة عنه الى قاعدة قانونية عرفية. ومثال ذلك قرار الاتحاد من اجل السلام الذي يعكس موقف الجمعية العامة من القواعد المتعلقة باختصاصها في مسائل حفظ السلم والامن الدوليين. فنرى كيف ان مضمون القرار المذكور يعد تعديلاً عرفياً لقاعدة قانونية مكتوبة.

ومن ناحية اخرى فانه ينبغي ان يتوجه القرار بخطابه الى مجموع اعضاء المنتظم الدولي، أو أن يحكم عدداً غير محدود من المراكز الواقعية. اذ انه قد يفصح عندئذ، عن الاتجاه نحو تكوين قاعدة قانونية »[1].

ومن ثم فانه يستبعد من نطاق القرارات الصالحة لخلق قاعدة عرفية ـ كلما توافرت لها الشروط الاخرى ـ القرارات الصادرة في شأن مسائل فردية كتعيين الامين العام للمنتظم، او القرارات الصادرة في شأن امور احاطت بها ظروف خاصة قد يصعب تكرارها. وباختصار فانه يستبعد من اطار هذه الدراسة كافة القرارات التي تتضمن خطاباً فردياً أو تصدر بشأن مراكز واقعية فردية.

ب ـ ينبغي ان يكون القرار انعكاساً لارادة عامة وحقيقية:

يشترط « جيرو » ان يصدر القرار معبراً عن ارادة عامة من ناحية، وارادة حقيقية من ناحية اخرى[2].

فاما عن تعبير القرار عن ارادة عامة، فان ذلك يعني ان يصدر القرارا بأغلبية كبيرة من الناحية الكمية ـ حددها بالثلثين لمجموع الاعضاء المشتركين في التصويت ـ وأن تتضمن تمثيلاً لمعظم الاتجاهات السياسية الموجودة في المنتظم من الناحية الكيفية.

---

(١) Di Qual, les effets des résolutions des N.U. op. cit., p. 252.

(٢) Giraud, droit international public et politique, op. cit., p. 753.

ومن ثم فانه يرى ان اعتراض احدى او كلتا الدولتين العظميين على القرار قد يمنع من تكوين ارادة عامة.

ولكن اعتراض الدول الكبرى او فوق الكبرى او احداهما لا يعني بالضرورة تخلف الارادة العامة وقد لا يعني تخلفها بصدد كل ما جاء في القرار. بل قد ينصرف الى حكم واحد او فقرة بعينها وردت فيه. ومن ثم فان مسببات التصويت المعارض قد يكون لها اهمية خاصة لمعرفة اتجاهات تحقق تكوين الارادة العامة او تخلفها بصدد القرار المعني[1].

على ان تحقق الاغلبية المذكورة كماً وكيفاً لا يعني بالضرورة تعبيراً عن ارادة حقيقية في تأييد ما جاء القرار به من احكام. فلقد لاحظ « جيرو » بحق ان التصويت المؤيد للقرار قد يرجع الى اسباب ابعد ما تكون عن التعبير عن اقتناع حقيقي بما جاء فيه.

فقد يكون القرار الموصت لصالحه من جانب الاغلبية ذا اهمية ثانوية، او انه لا ينتج آثاراً عملية ذات وزن، او ان تكون صياغته من المرونة وعدم الانضباط ما قد يغري بتفسيره على مذاهب شتى ليتلاءم مع كل الاذواق. فلا غرابة اذن ان يلقى تأييداً من جانب الاغلبية دون ان يعكس مع ذلك تحقق ارادة حقيقية.

وقد يكون تأييد بعض الدول للقرار من ضروب المساومات السياسية، بحيث تصوت مجموعة ما من الدول على القرار انتظاراً لتصويت مؤيد لقرار لاحق ذي اهمية خاصة بالنسبة لهذه الدولة.

وأخيراً فان التصويت المؤيد قد يكون مرجعه الرغبة في تجنب تطورات لاحقة للموضوع الذي صدر القرار بشأنه، بحيث يكون صدور القرار عندئذ بمثابة تجميد لهذا الموضوع... وفي كافة الاحوال السابقة فانه من المتعذر القول

---

(١) Di Qual, op. cit., pp. 252-253.

بتحقق ارادة عامة حقيقية لتأييد القرار الصادر[1].

يبقى إذن ان نبحث عن المعيار الذي يمكن الاستعانة به لمعرفة ما اذا كان صدور القرار بأغلبية كبيرة يعد تعبيراً حقيقياً عن اقتناع بما جاء فيه ام لا :

قد يكون من الصعب التعرف على ذلك في الاحوال التي لا تعطى فيها الدول مسببات الموقف الايجابي الذي اتخذته من القرار عند عملية اجراء التصويت عليه. على ان هناك ثمة موجبات موضوعية يمكن الاستعانة بها لارساء قرينة على اعتبار القرار تعبيراً عن ارادة عامة حقيقية الى ان يثبت عكسها صراحة.

من ذلك مثلاً أن يأتي القرار قوياً في لهجته، محكماً من حيث صياغته، بحيث لا يدع فرصة كبيرة لفهمه على معان شتى.

وهناك أيضاً قرينة مستمدة من واقعة تكرار صدور قرارات متشابهة من حيث الاحكام التي تنضمنها في شأن مناسبات متماثلة.

ويستبعد « جيرو » ان تكون القرارات الثورية، او التي تتضمن حلولاً جذرية radical من قبيل القرارات التي تعكس ارادة عامة وحقيقية تفيد الاقتناع بما جاء فيها. فمثل هذه القرارات تورد عادة حلولاً غير واقعية يصعب تنفيذها بالنظر الى الوضع الراهن لطبيعة العلاقات الدولية وتكوين المجتمع الدولي، ومثال ذلك القرارات التي تدعو الى نزع السلاح نزعاً شاملاً. فمثل هذه القرارات لا تعدو - في رأي الفقيه المذكور - ان تكون من قبيل

---

(١) Giraud, op. cit., p. 736.

وانظر أيضاً:

Birally, the sources of international law. op. cit., p. 140.

Giraud, op. cit., p. 787 Note 58.

القرارات الدعائية او ذات هدف تكتيكي معين ، دون ان تعكس ارادة عامة حقيقية[١].

ج - ينبغي ان يتأكد القرار من الناحية العملية:

ونعني بذلك الشرط ان القرار ينبغي ألا يظل حبراً على ورق بل يجب ان يجد نصيبه من التطبيق من جانب المخاطبين به. اما اذا كان القرار متضمن لخطاب معين الى الدول الاعضاء ، فان تأكيده من الناحية العملية يتأتى عن طريق تكرار صدوره في الظروف المتماثلة.

فالقرار الصادر عن المنتظم يحدد في الواقع جوهر القاعدة العرفية المستقبلة. اي ان القرار يعوم - كما اشار الفقيه المذكور - باعداد وتجهيز قاعدة السلوك وتحديد مضمونها ، ثم تقديمها بعد ذلك الى الدول ولسان حاله يقول هاكم قاعدة سلوك يمكن ان تصبح قاعدة قانونية ان اضطرد سلوككم عليها. فهو اذن - وكما يقول « جيرو » - يستبعد من عملية تكوين القاعدة العرفية « عنصر التلقائية » الذي تميز به الاسلوب التقليدي في ارساء تلك القواعد على النحو الذي سبقت لنا الاشارة اليه[٢].

تأثير التغيرات الاجتماعية والاقتصادية على عملية تكوين العرف:

سبقت الاشارة الى ان المجتمع الدولي قد تطور تطوراً كبيراً تحت تأثير

---

(١) Giraud, op. cit., p. 737 Note 58.

(٢) وفي هذا يقول « جيرود »:

«On note que dans la nouvelle coutume, la spontaneité ou l'apparence de la spontancité que les auteurs ont souvent %relevée comme un trait caracteristique de coutume traditionnelle a disparu».

وانظر على وجه الخصوص:

Arangio-Ruize Gaetano, The UN declaration on friendly relations and The systeme of the sources of international Law, Sijihoff and Noordhoff 1979, pp. 43 and f.

العديد من التغيرات الاجتماعية التي ألمت به، والتي أدت من ناحية الى تضاعف عدد أعضائه كما أدت من ناحية أخرى إلى انحسار سمة التجانس التي كانت تميزه وتراجعها لتحل محلها مظاهر التناقض الذي يتجاذب أعضاؤه، وهو تناقض ناجم عن اتساع الهوة بين طوائف الدول المختلفة بين قوية وضعيفة، وبين غنية وفقيرة على وجه الخصوص.

لقد أدى ذلك التناقض الى التأثير على الاسلوب التقليدي في تكوين القاعدة العرفية التي يعتمد ـ كما سبق القول ـ على عنصر الزمن، وانتقل بهذه العملية الى مرحلة ثورية تمرد فيها أعضاء المجتمع الدولي الجدد ـ (أو كما جرى تسميتهم بالدول حديثة الاستقلال) على العديد من القواعد العرفية التي تم ارساؤها تحت تأثير نفوذ الدول الأكثر قوة وبأساً لا الأكثر عدلاً[1].

فالدول حديثة الاستقلال تحاول ان تفرض على بقية المجتمع الدولي القواعد العرفية التي تعكس تبرمها من القانون الدولي التقليدي الذي تجاهل ـ في عديد من قواعده العرفية بالذات ـ مصالحها، ولم يفعل اكثر من تكريس إرادة الفئة

---

(١) وجه ديبوى الانظار الى اهمية ذلك الأسلوب الجديد لخلق القاعدة العرفية في المجتمع الدولي الحديث والذي أطلق على القواعد العرفية الناجمة عنه بأنها قواعدعرفية وحشية Coutume Sauvage. وفي هذا يقول:

«Le processus Coutumier n'est pas arrêté mais il agit dans un univers conflictuel. **Aux Coutumes** sages, établies sur la somptueuse lenteur de «l'éternel hier», **s'opposent des Contre-Coutumes** sauvages, **dont l'excroissance soudaine est nourrie de volontés alertées, dénonçant la désuétude et l'imposture des premières, dont un long passé faisait oublier qu'elles devaient leur développement, non à la sagesse des nations mais à l'action des plus puissantes d'entre elles».**

«Dupuy René-Jean, droit déclaratoire et droit programmatoire: de la Coutume sauvage à la «Soft Law».

مقالة منشورة في:

L'élaboration du droit international public, Colloque de la Société Française pour le Droit International à Toulouse, Paris, Pedone 1975 pp. 134-135.

المسيطرة من الدول في توجيه العلاقات الدولية والقانون الذي يحكمها.

على ان مهمة الدول الحديثة في هذا الصدد ليست بالمهمة الهنية اليسيرة، بل كان عليها ان تبحث عن وسيلة تكفل لها بلوغ هدفها في وضع قواعد قانونية عرفية مقبولة من أعضاء المجتمع الدولي في مجموعهم. وهذا ما يقتضي - كما يقول ديبوي - إعادة النظر في العملية الملائمة للقاعدة العرفية.

أ - فينبغي أولاً - في رأيه - أن يعاد النظر في إعطاء العنصرين المادي والمعنوي مكانة متساوية في العملية الخلاقة للقاعدة العرفية. فبينما في الاسلوب التقليدي نجد ان العنصر المادي المتمثل في تكرار السابقة يؤدي الى تكوين عقيدة صيرورة السلوك على نحو معين ملزماً، ويعني ذلك ان هناك توافقاً وتعاقباً بين إتيان السلوك أو تكراره - على حسب الأحوال - وبين استقرار العقيدة بضرورة اتباعه باعتباره قانوناً. وينجم عن ذلك التصوير للاسلوب التقليدي لتكوين العرف ان العنصر المعنوي يأتي دائماً نتيجة للعنصر المادي كما سبق القول[1].

أما في العرف «الثوري» فإن عملية تكوين تبدأ من توافر «إرادة سياسية volonté politique» تدفع سلوك عدد معين من الدول توجد في مركز متشابه، وتجمعها مجموعة من الظروف السياسية أو الاقتصادية المتقاربة بحيث توجد بينها مصلحة مشتركة في ذلك التجمع. وتحاول ان تفرض القواعد التي تكفل تحقيق صالحها المشترك على غيرها من الدول الأخرى من المجتمع الدولي.

---

(١) وفي هذا يقول ديبوى:

«... dans la Coutume Classique, la multiplication de faits produit une Croissance de la multiplication de faits produit une Croissance de la conscience juridique, selon une processus existentiel dans lequel l'existence procéde l'essence, qualifiée après coup par le droit...»

المرجع السابق. ص١٣٥

وأول نتيجة يمكن استخلاصها من ذلك ان الاساس الإداري الذي فسرت به العديد من الاتجاهات الفقهية القوة الملزمة للعرف باعتباره اتفاقاً ضمنياً بين اعضاء المجتمع الدولي لا يمكن ان يعتبر أساساً للقوة الملزمة للقواعد العرفية « الثورية » نظراً لأنها تنجم عن تصارع بين إرادات سياسية متناقضة. وحينما تكتب الغلبة لاحداها تنشأ من سلوك الدول المعبرة عنها القاعدة العرفية.

والنتيجة الثانية هي ان القاعدة العرفية التي تنجم عن مثل هذا الاسلوب تأتي بالضرورة معبرة عن تضامن طائفة معينة من الدول Solidarité particulière، تشترك فيما بينها في عناصر مشتركة سياسية كانت أم اجتماعية أم اقتصادية. وتمثل هذه القواعد بالنسبة لتلك الدول نظاماً قانونياً خاصاً Ordre juridique particulier تكون له الأولوية في التطبيق على القواعد القانونية الدولية العامة droit international général كما ذهبت الى ذلك محكمة العدل الدولية.

على أن الجديد في الأمر هو أن هذه الدول تحاول ان تفرض هذه القواعد في علاقاتها مع الدول الأخرى. فالدول النامية المتجمعة فيما يسمى بمجموعة « السبع والسبعين » (وهي مجموعة من الدول معترك فيا بينها في ضفة التخلف). تسعى الى قلب العلاقة بين العرف الدولي المستقر والعرف « الخاص » الثوري بجعل الأخير يمثل القاعدة العامة واعتبار الأول بمثابة عرف « خاص » بالفئة المسيطرة أو التي طالت سيطرتها مع المجتمع الدولي وآن الأوان لأن تبصر باحتياجات الدول المتخلفة.

ولذلك فإننا نشهد الآن - في مجال قانون البحار مثلاً - استقراراً لقاعدة مد المنطقة الاقتصادية للدول الساحلية الى مائتي ميل بحري. فلقد كان للدول النامية الفضل الأكبر في إرسائها كقاعدة عرفية. ولا شك أنها تؤثر سلباً على قاعدة حرية أعالي البحار التي تم استقرارها منذ زمن بعيد، ولم يستفد منها

على الوجه الأكمل بطبيعة الحال سوى الدول المتقدمة اقتصادياً وتقنياً[١]. كذلك فإن القواعد المتعلقة بحماية الملكيات الأجنبية، والقواعد المتعلقة بالاستخلاف الدولي وما يتصل بها من ضرورة احترام الحقوق المكتسبة باعتباراتها التي كانت تستند الى فكرة العدالة قد تأثرت كثيراً بالتيارات الجديدة في القانون الدولي التي بدأت في الظهور على صعيد المجتمع الدولي نتيجة لتزايد تأثير الدول حديثة الاستقلال على تطور النظام القانوني الدولي، وظهور مبادىء حقوق شعوب العالم المختلفة[٢]، في السيادة على مواردها الطبيعية، وحقها في التنمية، وتصفية الاستعمار وفي تقرير مصيرها. وإذا تأملنا في تلك «الارادة السياسية» التي توجه سلوك هذه الطائفة من الدول نحو إرساء القواعد القانونية العرفية «الثورية» لوجدنا أنها لا تعدو - في نظرنا - أن تكون العنصر المعنوي الذي يسهم مع السلوك في تكوين القاعدة العرفية.

---

(١) Conforti Benedetto, Does freedom of the seas still existe? Italian Year-Book of International Law, 1975, pp. 3 and f.

(٢) ديبوى، المرجع السابق، ص١٣٦ وانظر أيضاً:

Virally, droit international et décolonisation devant les Nations Unies, A.F.D.I, 1963, p. 521.

Pellet A., le droit international du développement, Paris, P.U.F., 1978, p. 1978, p. 53.

Ladreit de Lacharrière, l'influece de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international, RCADI, 1973/II p. 259.

وأنظر أيضاً:

محمد السعيد الدقاق، من المساواة الوقائية الى عدم المساواة التعويضية: نحو قانون دولي للتنمية، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٣٤، سنة ١٩٧٨ ص٥١ وما بعدها وعلى وجه الخصوص ص٩٠ وما بعدها.

وانظر كذلك:

محمد طلعت الغنيمي، القانون الدولي البحري في أبعاده الحديثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٢٢٣ وما بعدها.

أهم سمة تميز العرف « الثوري » إذن هي ان العنصر المعنوي يسبق العنصر المادي ويوجهه . ومن ناحية أخرى فإن الزمن لم يعد ـ من باب أولى ـ عنصراً جوهرياً لتكوين هذه الطائفة من القواعد العرفية . فليست الدول النامية بحاجة لذلك العنصر لكي تثبت أنها فقيرة ومعوزة لكي تبرر وضع القواعد القانونية التي تراعي هذه الظروف وترعاها . فالفقر الذي تعانيه واضح لا يحتاج لعنصر الزمن لابرازه وإقامة الدليل عليه . وكل ذلك يبرر القطيعة التي تمارسها في مواجهة القواعد العرفية ـ بل والاتفاقية ـ التي فرضت عليها قبل استقلالها ، كما يبرر من ناحية أخرى سعيها الى استحداث قواعد جديدة تأخذ في الاعتبار ظروف الفقر من ناحية ومقتضيات التنمية من ناحية أخرى . لذلك لم يكن غريباً مثلاً الا نجد أحداً ينازع الآن في حق الدول في تأميم المشروعات التي تستغل مواردها الطبيعية ، وكل ما تعنى به القواعد الدولية هو وضع المعايير المتبعة في تحديد مقدار التعويض عن ذلك واسلوب دفعه . وليس غريباً أيضاً ان نجد استقرار القواعد الخاصة بمراعاة الدول المنحبسة عن البحار وحفظ حقوقها في الوصول الى البحار واستغلال مواردها ، وكل ما يثور الآن هو وضع القواعد التي تكفل تحقيق هذا الهدف . كذلك اصبح من المستقر عليه ان موارد البحار العامة لا ينبغي ان تصير ملكاً لمن يقدر على استغلالها كما كانت القاعدة من قبل بل أصبحت بمثابة « تراث مشترك للانسانية » وكل الجهود التي تبذل الآن هو مجرد تحديد كيفية استفادة الدول المختلفة من هذه الموارد وتنظيمها .

ب ـ وإذا كانت الدول حديثة الاستقلال تسعى الى الانتقال بالقواعد العرفية « الثوري » من مرحلة الخصوصية Particularisme الى مرحلة العمومية Généralisme . أو بمعنى آخر إذا كانت تهدف الى الخروج بها من إطار القواعد العرفية الطائفية Catégorielle والانطلاق نحو جعلها قواعد

« القانون العام » Droit Commun فإن من حقنا ان نتساءل عن وسيلتها في هذا الصدد .

لعل الوسيلة المثالية لتحقيق هذه الغاية هي إعلانات المبادىء الصادرة عن اي محفل دولي يضم تلك الطوائف المتفاوتة من الدول ، سواء كانت مؤتمرات ديبلوماسية ، ام منتظمات دولية .

ولا شك ان هذه الاعلانات قد تتصف ـ بالنظر الى ما تتضمنه من مبادىء ـ بالصفة السياسية ، بمعنى أنها قد تمثل انعكاساً لأفكار مثالية ، أو تعبيراً عن مواقف سياسية دون ان تتمتع مع ذلك بالصفة القانونية . على أنها قد تنتقل مع ذلك الى مجال القانون الوضعي من اعتبارها تعبيراً عن حقيقة إجتماعية ، اي انها تمثل ـ كما يقول فيراللي اعترافاً بما تضمنه من مبادىء من جانب أعضاء المجتمع الدولي . فهذه المبادىء تمثل في الواقع سوابق تسهم في تكوين الركن المادي للقاعدة العرفية باعتبارها مواقف لحكومات الدول المختلفة إزاء المعاني التي تعبر عنها هذه المبادىء ، تصبح لها دلالة خاصة بالنظر الى تعدد من صدرت عنهم ، وكونها تعبيراً عن موقف موحد فيما صدرت بشأنه . فإن هي تكررت فإنها تدخل عندئذ ميدان القانون الوضعي باعتبارها تعكس عقيدة الالتزام بما جاء في هذه الاعلانات من مبادىء[1] .

---

(١) يقول فيراللي في هذا الشأن :

«Il ne nous paraît pas contestable que les déclarations des principes constituent autant de précédent coutumiers. Ce sont des actes d'autorités étatique, posés dans la vie internationales, et dont la signification en tant qu'actes de reconnaissance de normes juridique est particulièrement évidentes».

Virally, le rôle de principes dans le développement de droit international». Recuil d'Etudes de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Genève, 1968, p. 550.

الباب الثالث

المبادىء العامة للقانون

دراستنا في هذا الباب تنصرف الى المبادىء العامة للقانون ومدى اعتبارها مصدراً من مصادر القانون الدولي.

ولعل القارىء لا يخطىء اختيارنا للعنوان الفضفاض لموضوع دراسة هذا الباب وحرصنا على تسميته «بالمبادىء العامة للقانون» دون ان نردفها بالجملة التقليدية التي جرى جمهور الفقه عليها وهي «المعترف بها من الدول المتمدنية» والتي قننتها المادة الثامنة والثلاثون من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية في فقرتها الأولى (حـ) التي تقرر أن «وظيفة المحكمة ان تفصل في المنازعات التي ترفع اليها وفقاً لأحكام القانون الدولي، وهي تطبق في هذا الشأن:

«أ ـ .... ب ـ ....

حـ ـ مبادىء القانون العامة التي أقرتها الدول المتمدنية»

ولعل اختيارنا لذلك العنوان المتسع لهذا الباب قد جاء عن قصد لأننا نعني بالمبادىء العامة للقانون ليس فقط تلك المستمدة من القوانين الوطنية لما جرى تسميته «بالدول المتندنية» وانما نعني أيضاً بتلك المبادىء الوثيقة الصلة بالحياة الدولية وبالعلاقات السائدة في إطار المجتمع الدولي والتي تحكم ـ بالاضافة الى القواعد القانونية المستمدة من المصادر السالف ذكرها ـ سلوك أشخاص القانون الدولي. ونحن بذلك نتجاوز الإطار الذي جاءت فيه المادة ٣٨ من

النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية.

ولا شك أن كلا الطائفتين من المبادىء العامة للقانون تثير العديد من المشكلات والتساؤلات التي تعد وثيقة الصلة بطبيعتها ووظيفتها ونوع العلاقات التي تحكمها وهو ما يقتضي هنا أن نعرض لكل منها بدراسة على شيء من التفصيل. فنبدأ في الفصل الأول بدراسة المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الدول المتمدنية، ثم نعقب ذلك بفصل ثان ندرس فيه المبادىء العامة للقانون الدولي التي تحكم سلوك أشخاصه.

الفصل الاول

المبادىء العامة للقانون المعترف بها في الأمم المتمدينة

يقصد بهذه الطائفة من المبادىء العامة للقانون مجموعة القواعد التي تتسم من ناحية بطابع العمومية، كما تتميز من ناحية أخرى بأنها مبادىء اساسية. فأما طابع العمومية فمستمد من الاعتراف بها من جانب التشريعات الوطنية لمعظم الدول مهما كانت طبيعة النظام القانوني الذي تنتمي اليه. ومن المعلوم ان هناك نظماً قانونية نموذجية تستمد منها التشريعات الوطنية بناءها القاعدي مثل «النظام الروماني» والنظام الانجلو سكسوني، والشريعة الاسلامية، والنظام الماركسي.

ثم إنها من ناحية أخرى تتميز بأنها مبادىء أساسية بمعنى أنها تهيمن على مجموعة من القواعد التفصيلية التي تتفرع عنها، أو هي، إن شئنا، قواعد موجهة ودافعة لغيرها من القواعد الأخرى[1].

---

(١) أنظر في هذا الموضوع - بالاضافة الى المراجع العامة التي أشرنا اليها في مواضع عدة - ما يلي: مفيد شهاب، المبادىء العامة للقانون بوصفها مصدراً للقانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٣، ١٩٦٧، ص١ وما بعدها. وأنظر له أيضاً: القانون الدولي العام، ج١، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٤، ص٧٤ وما بعدها. وأنظر أيضاً:

Pellet A, Rechercher sur les principes généraux de droit international, thèse, Paris, 1974.

Blondel A, les principes généraux de droit devant la C.P.J.I et la C.I.J, Mélanges Guggenheim, 1968, P. P. 201 et ss.

= Verdrass, Les principes généraux de droit dans le système des sources

وإذا كان الفقه الغالب يعتبر هذه الطائفة من المبادىء من قبيل مصادر القانون الدولي[1]، إلا أنه مضطرب حول إعتبارها من قبيل المصادرة المستقلة بل إن ذلك التردد ما زال ممتداً على الرغم من أن المادة ٣٨ فقرة أولى من

= du droit international public. Mélanges Guggenheim, 1968, PP. 521 et ss.

Pau, i principi dell ordinamento interno degli stati civili nella teoria delle fonti del diritto internagionale, in: Comunicazioni e studi dell Istituto di diritto internazionale di Milano, VI, P. 97 e ss.

(١) ويراعى أن هناك اتجاهاً فقهياً ينكر على المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة صفة المصدر أصلاً أنظر:

Kopelmanas, Essai d'une théorie des sources formelle, du droit international, Revu de droit international, 1938, PP. 122 et s.

كما أن الفقه السوفياتي يرى أن هناك نظامين قانونيين متناقضين أحدهما يسود في الدول الرأسمالية (البرجوازية) والآخر يسود في الدول الاشتراكية، ولا يمكن - في نظره - أن توجد مبادىء مشتركة بين هذين النظامين. ومن ثم فإنه ينكر على المبادىء العامة للقانون صفة المصدر ولا يرى سوى الارادة مصدراً للقانون الدولي إما في صورتها الصريحة، كالمعاهدات وإما في صورتها الضمنية كالعرف.

Tunkin, co-existence and international Law, RCADI, 1958/III P. 13-14.

ولعل ذلك الأسلوب المنطقي لتطبيق القاعدة القانونية أو للتوسعة من نطاق تطبيقها ما يصطدم باعتراض أنصار المدرسة الارادية الذين يشترطون لذلك الارادة الصريحة أو الضمنية للأطراف المعنيين. أنظر:

Anzilotti, Corso di diritto Internazionale, 4a ed. postuma, padova, 1955.

بينما ذهب بعض أنصار هذا الاتجاه الى أبعد من ذلك فلا يمكن اللجوء الى القياس لسد النقص في القواعد التي تحكم النزاع أو المركز المعروض إلا إذا كان هناك اتفاق على عكس ذلك، فهم يشترطون اذن إرادة صريحة تخول للجهة التي تتصدى لحل النزاع رخصة اللجوء الى القياس (أي تطبيق القواعد العامة للقانون المعترف بها في التشريعات الوطنية). أنظر:

Strupp. règles générales de droit de la paix, RCADI, 1934/I. P. 337.

بينما يرى اتجاه آخر انه إذا كان من الجائز اللجوء الى المبادىء العامة في القانون لحكم المنازعات والمراكز القانونية المطروحة على القاضي إلا أن ذلك ينبغي أن يتم في اضيق الحدود، =

النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قد ذكرت « مبادىء القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدينة » كمصدر تلجأ اليه المحكمة للبحث عن القواعد التي تحكم النزاع المعروض عليها.

والواقع أن المشكلات المتعلقة بمكانة المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الدول المتمدينة في النظام القانوني الدولي تعرض على وجه الخصوص بمناسبة ممارسة القاضي الدولي - أو كل من يناط به حل نزاع دولي - لوظيفته ذات الطابع القضائي. وتبدو أهمية القواعد المستمدة من هذه الطائفة من المبادىء حينما يتعذر استخلاص قواعد مستمدة من المعاهدات أو العرف الدوليين لتحكم النزاع المعروض. ومن هنا قيل بأن المبادىء العامة المعترف بها من الدول المتمدينة تعتبر مصدراً إحتياطياً لقواعد القانون الدولي[1] كما قيل بأنها وسيلة من وسائل سد الفراغ في النظام القانوني الدولي نتيجة لقصور مصادر القانون الدولي الأخرى عن حكم النزاع أو الموقف[2]. ولعل ذلك ما يعطى للقضاء الدولي - بمعناه الواسع - دوراً هاماً في إبراز القواعد المستمدة من تلك المبادىء وإعطائها مضموناً محدداً وكياناً واضحاً في إطار العلاقات فيما بين الدول[3].

= كما ينبغي أن يكون محوطاً بالكثير من الحذر. لأن بعض الدول تجفل عادة من الخضوع الى قواعد مستمدة من مبادىء لا تعرفها أصلاً، أو أنها تعرفها ولكن تعرض لها في إطار تشريعاتها الوطنية على نحو يختلف مما تعرض فيه في إطار العلاقات الدولية، أنظر:

Morelli, théorie générale du procès international, RCADI, 1937/III, Tonne 61 P. 345.

(١) عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص. الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ط٣، مكتبة الجلاء الحديثة، ص٦٨.

(٢) Siorat, Lucien, Le problème des lacunes en droit international, Paris, L.G.D.J., 1958, PP. 253 et ss.

(٣) ابرزت اللجنة الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول التابعة للأمم المتحدة الدور الهام الذي يمكن لمحكمة العدل الدولية في مجال تطبيق المبادىء العامة للقانون. فجاء في تقريرها أن:

مضمون المبادىء العامة المعترف بها من الأمم المتمدينة:

قد يكون من المفيد قبل التعرض لتحديد مضمون هذه الطائفة من المبادىء ان نحدد أولاً المقصود بعبارة «الأمم المتمدنية»، وهي عبارة تعددت الاتجاهات الفقهية في شأن تحديدها.

فلقد قيل بأنها عبارة منتقدة لأنها تعد أثراً من آثار التفرقة البائدة التي أرستها الظاهرة الاستعمارية من ناحية، كما أنه تعد إنعكاساً للعهد «الذي كان القانون الدولي فيه قانوناً دولياً مسيحياً لا ينطبق إلا على الدول الأوروبية المسيحية المعتبرة وحدها - في نظر مسيحي هذا العهد - أمما متمدينة»[١] بينما يرى البعض الآخر ان واضعي نص المادة ٣٨ في النظام الاساسي لكل من المحكمة الدائمة للعدل الدولي، ومحكمة العدل الدولية الحالية قد قصدوا بهذه العبارة الاشارة الى الدول ذات النظم القانونية المتكاملة، ولم يدر بذهنهم التفرقة بين أمم متمدينة وأخرى بدائية. بل إنهم يرون ضرورة الاحتفاظ بهذه العبارة مع إعطائها مدلولاً يتسق مع الحياة الدولية المعاصرة. فيرى البعض أن هذه العبارة تعني وجود حكومة قادرة في الدولة المعنية على

= «Le développement peut satisfisant du droit international et l'absence de legislation international donnaient une importence accrue aux fonctions de la C.I.J. car elle pouvait combler les lacunes existantes aux moyen d'une jurisprudence adaptée aux besoins d'une communauté internationale en évolution».

Rapport du Comité Special sur les principes cancernant les relations amicales et la cooperation entres les Etats. Session du Mexico du 27 avril 1 oct. 1964. O.N.U. doc. A/5746.

وأنظر أيضاً. سيورا. المرجع السابق، ص٢٧٥ وما بعدها.

(١) محمد سامي عبد الحميد. المرجع السابق، ص. وفي ذات المعنى عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ص

حماية حقوق الأجانب[2]، بينما يوسع البعض الآخر من نطاط هذه الحماية ليجعلها شاملة للحقوق الأساسية للانسان بوجه عام دون تفرقة بين الأجانب والمواطنين[3]، بينما يرى فريق ثالث وعلى رأسه فردروس بأن المقصود بهذه العبارة ينبغي ان يتحدد على ضوء الفقرة الأولى من المادة الثانية لميثاق الأمم المتحدة التي تعترف بالمساواة في السيادة بين كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ومن ثم فإن هذه العبارة لا تعني سوى ان المبدأ لكي يصبح عاماً ينبغي ان يجد له سنداً موضوعياً متوافق المضمون في الضمير القانوني لشعوب العالم المختلفة[3].

وتحديد مضمون هذه المبادىء ومداها وبيان خصائصها يقتضي ان نستعين ببعض الموجهات التي تفيد في تمييزها من ناحية عما قد يشتبه بها من أمور كما تفيد من ناحية أخرى في بيان الإطار الذي يمثل المجالات التي تطبق فيها.

أولاً: المبادىء المذكورة تعد في الأصل وطنية:

يستفاد من الأعمال التحضيرية لنص المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي والتي نقل بصورة تكاد تكون حرفية في النظام الأساسي الحالي لمحكمة العدل الدولية ان المبادىء العامة للقانون المنصوص عليها في المقطع (حـ) من الفقرة الأول من المادة ٣٨ هي « تلك المبادىء التي

---

(٢) Jennings R.Y., The progress of international Law. B.Y.B.I.L. 1958, P. 352.

(٣) Favre Antoine, Les principes généraux du droit fonds Commun du droit des gens, Rec. d'Etudés en Hammage a Paul Guggenhime, Institut Universitaire de l'Hautes études internatinales, Genève 1968, P. 371.

(٤) Verdrass Alfred, Les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public, Rec. d'études – Guggenheim, op. cit, P. 523.

تم اعتناقها في النظم الوطنية in foro domestico . ومثالها بعض المبادىء المتعلقة بالاجراءات القضائية، ومبدأ حسن النية، ومبدأ قوة الشيء المقضى به... إلخ »[1].

على أن الخلاف قد ثار ـ فيما وراء ذلك ـ حول اسلوب انتقال مثل هذه المبادىء وطنية الأصل الى مجال العلاقات الدولية. وقيل في هذا العديد من الآراء.

فلقد ذهب أنزيلوتي الى القول بأنه على الرغم من استقلال النظام القانوني الدولي عن النظم القانونية الوطنية إلا ان المادة ٣٨ من النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي وهذا ما يصدق أيضاً على محكمة العدل الدولية) قد خول لها قياس المنازعات الدولية المعروضة عليها على شبيهاتها التي قد تعرض في النظم الوطنية، ومن ثم فإنه يمكنها ان تطبق عليها من القواعد المستمدة من المبادىء العامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ما يتسق معها. والمادة ٣٨ لم تفعل اكثر من تخويل القاضي رخصة القياس حتى لا يجد نفسه مضطراً لرفض الدعوى لعدم وجود قانون يحكمها[2] على انه يقرر بعد ذلك ان هذه الرخصة لا يمكن ان تمارس الا بناء على نص صريح كما فعلت المادة

---

(١) أنظر في هذا:

Procès-verbaux des séances du Comité des juristes, La Haye, 1920, Vol A P. 306

ولقد تأكد هذا المعنى ـ الذي كان يمل رأي اللورد فيليمور ـ من جانب الأغلبية العظمى من أعضاء لجنة المتشرعين التي كلفت بوضع النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي، من ذلك ما ذهب اليه المندوب الفرنسي لابرديل من أن:

«**Les principes généraux qui sont à** la base du droit national **constituent aussi des sources de droit international**».

(٢) Anzilotti, Corso di diritto internazionale, I, 3a ed., Roma, 1928. PP. 116-117.

المذكورة ، ومن ثم فليس للقاضي أو المحكم ان يلجأ الى القياس ويطبق بالتالي القواعد المستمدة من المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الدول المتمدنية ما لم يكن مرخصاً له بذلك من اطراف النزاع[1].

على ان هناك من الفقهاء من يسمح باجراء عملية القياس دون ان يستند مع ذلك الى فكرة ازدواج القانونين الوطني والدولي ، بل يكفي ان يكون هناك ثمة ذاتية Autonomie بين المقيس والمقاس عليه حتى ولو تم ذلك في إطار نظام قانوني واحد[2]. ومن ناحية أخرى فإن عملية القياس إنما تعد لصيقة بممارسة الوظيفة القضائية وإدارة العدالة Administration de justice فهي إذن لا تحتاج الى ترخيص صريح بذلك. ومن ثم يجوز للقاضي أو المحكم - حتى ولو لم يوجد النص الصريح - ان يلجأ الى عملية القياس ومن ثم يطبق القواعد القانونية المستمدة من المبادىء العامة للقانون في النظم الوطنية المختلفة[3].

أما فردروس - مشايعاً في ذلك كوادري - فيرى أن النظامين القانونيين الدولي والوطني وإن كانا متميزين إلا انهما ليسا منفصلين تمام الانفصال. والقانون الدولي إذا كان - في رأيه - يأتي في مرتبة أعلى من النظم القانونية الوطنية ، إلا أنه لا يمكن ان ينفصل عنها من حيث الأساس الذي يستند اليه كل منها[4].

والمبادىء العامة للقانون تمثل في واقع الأمر مبادىء تم اعتناقها من النظم

---

(١) المرجع السابق ، ص١١٩

(٢)، (٣) من ذلك مثلاً ما يراه سيورا من أن القاضي الوطني يمكنه أن يقيس نزاعاً إدارياً على نزاع مدني ويطبق عليه القواعد العامة السائدة في إطار العلاقات المحكومة بهذا الأخير على الرغم من أن كلا الطائفتين من القواعد القانونية تنتميان الى النظام القانوني الوطني.
Siorat, op. cit, P. 284.

(٤) Verdross, principes généraux dans le systèmes des sources, op. cit, P.524.

القانونية الوطنية in foro domistico إلا ان ذلك لا يعني عدم صلاحيتها للحياة الدولية. وكل ما هنالك أن النظم القانونية الوطنية تعد أصلب عوداً لأنها اسبق في الوجود، كما أنها أكثر ثراء لأنها غنية بالتجارب الإنسانية. وإذا كان القانون الوطني لا يعتبر «مصدراً» للقانون الدولي، إلا أنه يعد بمثابة موجة للضمير القانوني الدولي بحيث يلعب دوراً حاسماً في تحديد القواعد التي تحكم المراكز الدولية المشابهة لما قد يعرض من مراكز وطنية[١].

كل ذلك يقتضي عدم غل يد القاضي - أو من في حكمه مثل المحكم الدولي - بضرورة وجود ترخيص مسبق باللجوء الى القياس واستقبال القواعد المستمدة من المبادىء العامة السائدة في النظم القانونية الوطنية وتطبيقها على المنازعات والمراكز القانونية الدولية.

ثانياً: المبادىء العامة للقانون السائدة في النظم الوطنية ليست كلها صالحة للتطبيق على العلاقات الدولية.

وإذا كانت المبادىء العامة للقانون التي تطبق على العلاقات الدولية تستمد

---

(١) وفي هذا يقول كوادري:

«La conscience juridique internationale a tendence à se constituer dans une large mesure parallèlement à la conscience juridique interne. Les principes généraux ne sont que les principes soutenus par l'autorité de l'opinion publique universelle qui se sont manifestés in foro domestico, car l'expérience juridique interne est plus ancienne est plus riche que l'experience internationale; le droit interne ne doit pas cependant pas être considéré comme une source, mais comme un simple indice du status conscientiae des Etats, status conscientiae, qui, lorsqu'il y a ressemblance entre les situations, est également décisif pour l'ordre interétatique».

Quadri Ralando, Cours général de droit international public, RCADI, 1964/III Tonne 113, P. 351.

أصولها من النظم الوطنية إلا ان ذلك لا يعني أن كافة المبادىء السائدة في هذه الأخيرة تصلح لحكم العلاقات الدولية، أو أن انتقالها الى مجال القانون الدولي يتم بصورة آلية. فالواقع ان نطاق تطبيق هذه المبادىء على العلاقات الدولية أضيق من ذلك الذي يتم فيه تطبيقها في العلاقات الوطنية ويرجع ذلك الى العديد من الأسباب أهمها أن بنيان النظم القانونية الوطنية يستند الى العديد من العوامل التي لا تتفق بالضرورة فيما بينها وبين العوامل الموجودة في النظام القانوني الدولي. فاختلاف الأسس المذهبية والتاريخية والاقتصادية والدينية... إلخ. يؤدي إلى تفاوت في أسلوب تكوين النظم القانونية الوطنية والأفكار التي تسودها. ومع ذلك فإن هذه الاختلافات لا تمنع من توافقها على الاعتراف بمجموعة من المبادىء التي تمثل في ذاتها الإطار الذي ينبغي على القاضي الدولي أو من في حكمه ان يبحث فيه عن القواعد التي تحكم النزاع أو المركز القانوني المطروح أمامه.

ومن ناحية أخرى فإنه مما يؤدي الى تضييق نطاق تطبيق المبادىء العامة للقانون ذات الأصل الوطني في مجالات القانون الدولي ان طبيعة العلاقات الدولية، والخصائص المتميزة لأطرافها تؤدي الى عدم صلاحية كافة هذه المبادىء لحكمها. ولعل ذلك ما يلقي على القاضي الدولي أو من في حكمه عبء «التعمق في تحليل هذه المبادىء، حتى يصل الى الأفكار الرئيسية التي تكوّن جوهرها»[1]

على أنه تبقى مع ذلك صعوبة تحديد المعيار الذي يستعين به القاضي الدولي - أو من في حكمه - في استخلاص ما يعتبر من هذه المبادىء ملائماً للعلاقات الدولية فيأخذها ويطرح ما دونها[2].

---

(١) مفيد شهاب، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص٨٦.

(٢) يقول فردروس في شأن ذلك المعيار:

«Il n'existe pas de critère général pour savoir si un principe du droit applicable par analogie aux relations internationales, il fautinterne est

إن المعيار يكمن في نظرنا في ضرورة تكييف النزاع أو المركز القانوني المطروح لمعرفة أي الافكار أو النظم القانونية يمكن ان يندرج تحتها. فقد يكون الأمر متعلقاً بفكرة العقد، أو بنظام التقادم، أو بنظام المسؤولية أو بنظام التقاضي والمبادىء التي تحكم اجراءاته... إلخ. فإذا تم له ذلك سهل عليه عندئذ أن يفرز من المبادىء العامة السائدة في النظم الوطنية ما يصلح لأن يعبر حدود النظم القانونية الوطنية ويطبق في إطار العلاقات الدولية. ولعلنا نجد في قضاء كل من المحكمة الدائمة للعدل الدولي ومحكمة العدل الدولية ما يؤكد في ما ذكرناه.

أمثلة على تطبيق القضاء الدولي للمبادىء المستمدة من النظم الوطنية[١].

١ ـ المبادىء المتعلقة بفكرة الحق:

استعانت محكمة العدل الدولية بما هو سائد من مبادىء في النظم القانونية الوطنية من حيث ضرورة استناد الحق الى شخص من أشخاص القانون. فواجهت بذلك موقفاً جديداً عليها عرض لها بمناسبة القضية الخاصة بالتعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار اللاحقة بمستخدميها أثناء قيامهم بأعمالهم. وبعبارة أخرى، فإنها قد انحازت الى فكرة الشخصية القانونية حتى تستنتج منها ان للأمم المتحدة حقوقاً يمكن ان تطالب بها باسمها

= décider dans chaque cas d'après la nature du principe invaqué».

Verdross A., Les principes généraux du droit dans la jurisprudences internationale. RCADI, 1935/Tonne 52, P. 219.

(١) اعتنقنا في هذا الصدد المنهج الذي سار عليه فردروس في مقالة المنشور في مجموعة دروس لاهاي المشار اليه في الهامش السابق في تصنيف المبادىء العامة. وهو منهج شايعه فيه أيضاً بلوندل، المرجع السابق، ص٢١١ وما بعدها. وأنظر في نقد هذا المنهج:

Koplmanas, essai d'une théorie des sources formelles du droit international, op. cit, PP. 12.

ولحسابها. فقررت ان « شخص القانون الدولي تكون له أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات الدولية. ويمكن ان يتمسك بحقوقه عن طريق الدعاوى الدولية reclamations internationales »[١].

ثم كان على المحكمة بعد ذلك ان تثبت ان للأمم المتحدة شخصية قانونية دولية على نحو يتيح لها أهلية ممارسة السلطات المذكورة فقررت أن « خمسين دولة (الآن ١٥٤ دولة) يمثلون الغالبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولي يكون لها القدرة وفقاً لأحكام القانون الدولي على انشاء كيان entité تملك شخصية قانونية موضوعية لا يعترف بها من جانب هؤلاء فحسب (أي تسري في مواجهة الكافة)، كما يكون له الحق في رفع الدعاوى الدولية »[٢].

كذلك فإن محكمة العدل الدولية قد اقتضت ان تكون هناك ثمة حق أو مصلحة ينبغي حمايتهما حتى يمكن لصاحب أيهما ان يسعى الى حمايته عن طريق رفع الدعاوى. وهي في هذا تستجيب الى مبدأ عام مستقر في النظم القانونية الوطنية في شأن اللجوء الى القضاء لحماية الحق وهي لذلك ترفض دعوى كل من ليبريا وأثيوبيا ضد دولة اتحاد جنوب افريقيا حول سوء إدارة هذه الأخيرة لأقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) وفقاً لنظام الانتداب الذي كان موجوداً في ظل عصبة الأمم[٣].

---

(١) أنظر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المتعلق بالتعويضات المستحقة عن الاضرار التي تلحق بمستخدمي الأمم المتحدة:

C.I.J. Rec. 1949, P. 179.

(٢) C.I. J Rec. op. cit, P. 185.

(٣) وفي هذا تقول المحكمة:

«Les anciens membres d'une organisation internationale dissoute, tout en n'en faisant plus partie, sont censés conserver les droits qu'ils possédaient individuellement à titre de membres lorsque l'organisation existait; mais on ne saurait aller jusqu'à leur attribuer, dès la dissolution, =

٢ ـ تطبيق القضاء الدولي للمبادىء المتعلقة بفكرة العقد:

أما فيما يتعلق بفكرة العقد فلقد ذهب القضاء الدولي إلى تأكيد ضرورة التراضي المستند الى مبدأ سلطان الإرادة، وهو من المبادىء المستقرة منذ زمن بعيد في النظم القانونية الوطنية، ونقل هذا المبدأ ـ بما يحيط به من قواعد تفصيلية تكملة ـ الى مجال العلاقات الدولية. وعلى ذلك أقر القضاء الدولي قاعدة ضرورة صدور الرضاء حقيقياً وحراً حتى ينعقد الاتفاق الدولي في الحدود التي تتفق مع الطبيعة الخاصة لأشخاص القانون الدولي، وأقر قاعدة ان الاتفاق لا يلزم إلا أطرافه، كذلك عرف الاستثناء المقرر على هذه القاعدة المتعلق بالاشتراط لمصلحة الغير في الحدود التي سبق لنا أن عرضنا لها عند دراستنا للمعاهدات الدولية وبالقدر الذي يتسق مع طبيعة العلاقات الدولية. كذلك تصدى القضاء الدولي لبحث تأثير القوة القاهرة على تنفيذ الالتزامات التعاقدية فقرر ان «القوة القاهرة يحتج بها سواء في مجال القانون الدولي او في مجال القوانين الوطنية»[١]. على ان مفهومها للقوة القاهرة في المجال الأول يختلف عن المجالات الأخرى ذلك أنها لم تعتبر الحرب بمثابة القوة القاهرة التي

---

et à raison de celle-ci, des droits qu'ils n'avaient jamais possédés = indivieuellement même à titre de membres».

أنظر:

Affaire du Sud-Ouest Africain, 2e phase, Ethiopie contre Afrique du Sud, Liberia contre Afrique du Sud, Arrêt du 18 Juillet 1966. C.I.J. Rec., 1966, PP. 35-36.

(١) وفي هذا تقول المحكمة الدائمة للتحكيم:

«L'exception de force majeure est apposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé».

أنظر:

Affaire d'indemnité russe, Russie-Turquie, Nations Unies, Rec-des sentences arbitrales, T. XI, P. 443.

تبرر التخفيف من التزامات إحدى الدول في مواجهة الأخرى[1]

٣ ـ تطبيق القضاء الدولي للمبادىء المتعلقة بفكرة المسؤولية:

أما فيما يتعلق بفكرة المسؤولية فإننا نجد أن القضاء الدولي قد اعتنق في مجال العلاقات الدولية ذات المبدأ المستقر في النظم الوطنية للدول المختلفة القائل بأن كل من تسبب للغير في ضرر نتيجة لعدم الوفاء بالتزاماته يلتزم بتعويضه تعويضاً مناسباً[2]. ثم تصدى القضاء الدولي بعد ذلك لمشكلة تحديد معيار تقدير التعويض وأسلوبه، وهو في هذا وذلك استلهم المبادىء السائدة في القوانين الوطنية للدول المختلفة. ففيما يتعلق بمقدار التعويض قرر أنه ينبغي ان يؤدي بقدر الامكان الى إزالة كافة الآثار الضارة للتصرف غير المشروع »[3]

---

(١) وفي هذا تقول المحكمة الدائمة للعدل الدولي:

«On ne saurait prétendre que la guerre elle-même, quelque grave qu'aient été ses conséquences économiques, oit juridiquement affecté les obligations nées de contrats conclus entre les gouvernement serbe et les pretairs français».

أنظر:

Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en france: C.P.J.I, Serie A, No 20, PP. 39-40.

(٢) وفي هذا تقول المحكمة الدائمة للعدل الدولي:

«La Cour constate que c'est un principe du droit international, voir une conception général du droit, que tout violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer».

أنظر:

Affaire relative à l'usine de Cherzow, arrêt du 13 septembre 1928, C.P.J.I., Serie A, No 17 P. 29.

(٣) وفي هذا تقول المحكمة الدائمة للعدل الدولي:

= «Le principe essantiel qui decoule de la nation même de l'acte illicite

كذلك فإن القضاء الدولي قد أخذ في إعتباره القاعدة المتعلقة بالاعتداد بخطأ المضرور للاعفاء الكلي من المسؤولية او أخذه في الاعتبار عند تقدير التعويض الذي يحكم له به[1]. كذلك فإنه قد إعتبر الفوائد التأخيرية من بين عناصر التعويض الذي يحكم به للمضرور[2].

٤ ـ المبادىء المتعلقة بفكرة النزاع وبإجراءات التقاضي:

اعتمدت كل من المحكمة الدائمة للعدل ومحكمة العدل الدولية على استهلهام بعض المبادىء المتعلقة بفكرة النزاع وبإجراءات التقاضي السائدة في النظم القانونية الوطنية للاستعانة بها في تحديد المقصود بفكرة النزاع الذي يبرر اللجوء الى القضاء، ثم المبادىء التي تحكم كيفية سلوك المحكمة في نظرها، وتلك التي تحكم مركز المتقاضي أمامها. والمبادىء المتعلقة بمدى ما تحوزه الأحكام الصادرة عنها من حجية[3].

ففيما يتعلق بتحديد المقصود بفكرة النزاع قررت المحكمة الدائمة للعدل الدولي أنه النزاع هو «كل اختلاف حول مسألة من مسائل الواقع أو القانون،

= et qui semble se dégager dans la pratique internationale, notament de la jurispudence des tribunaux arbitraux, est que la répartion doit, autant que possible, effacer toutes les consequences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis».

أنظر قضية Usine Cherzow، السابق الاشارة إليها، ص٤٧.

(١) ولقد عبرت المحكمة الدائمة للعدل الدولي ـ بطريقة غير مباشرة ـ عن هذه القاعدة بقولها أن المحكمة لم تجد خطأ في جانب المرعى في القضية المعروضة. أنظر:

Affaire Winbledon, arrêt No 1, C.P.J.I, Serie A. No 1 P. 32.

مشار إليها في بلوندل، المرجع السابق، ص٢٢٢.

(٢) قضية ويمبلدون المشار إليها في المرجع المذكور ص٢٢٢ ـ ٢٢٣.

(٣) أنظر في هذا بلوندل، المرجع السابق، ص٢٢٣ وما بعدها.

أو أي تناقض أو تنازع في وجهات النظر القانونية أو المصالح فيما بين شخصين أو أكثر »[١].

واعتبرت محكمة العدل الدولية أن وجود نزاع بالمعنى المذكور بين المدعي والمدعى عليه شرط أساسي لقبول نظر الدعوى[٢] وممارسة وظيفتها القضائية.

وفيما يتعلق بطريقة نظر المحكمة للدعاوى المرفوعة أمامها اعتنقت المحكمتان المذكورتان بعض المبادىء التي جرت عليها المحاكم الوطنية. من ذلك مثلاً انه إذا تعدد المدعون، وطالبوا بمطالب متشابهة اعتبروا طرفاً واحداً. كذلك اعتنقت مبدأ أن المحكمة المرجع في تحديد مدى اختصاصها بنظر الدعوى المرفوعة أمامها[٤]. كما أكدت مبدأ سمو المحاكم وإلزامية الأحكام الصادرة عنها في مواجهة السلطات التي أنشأتها وحددت اختصاصاتها[٥].

---

(١) Affaire des concessions Maurommatis, C.P.J.I, Serie A, No P. 11.

(٢) Affaire du Cameroun septentrional, Exceptions préliminaire, C.I.J Rec., 1963 PP. 33–34.

(٣) Le Affaire du Régime duanier entre Allemange et l'autriche, ordonnance du 20 juille,t 1931, C.P.J.I, Serie A/B No 41 P. 89.

وأنظر ايضاً في ذات المعنى الأمر الصادر في قضية جنوب غرب افريقيا في ٢٠ مايو سنة ١٩٦١ المرحلة الأولى:

C.I.J Rec., 1961 P. 13.

(٤) وفي هذا تقول المحكمة الدائمة للعدل الدولي في رأيها الاستشاري الصادر بمناسبة قضية تفسير الاتفاق اليوناني - التركي:

«Il est claire, en tenant compte notamment du principe suivant lequel, en règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels, a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendu de ses attributions dans ce domaine...».

Affaire d'intérpretation de l'accord gréco-turc, du 1er decembre 1926. C.P.J.I, Série B, No 16, 1926 P. 20.

(٥) الرأي الاستشاري الصادر في القضية المتعلقة بالآثار القانونية للأحكام الصادرة من المحاكم

كذلك أكدت المحكمة - فيما يتعلق بمدى ما تتمتع به أحكامها من حجية - أن أحكامها تتمتع بحجية الشيء المقضى به[1].

وفيما يتعلق بحق الطعن في أحكامها من جانب أطراف الخصومة أخذت المحكمة بالمبادىء السائدة في النظم القانونية الوطنية حول تساوي الخصوم أمام الوسائل المختلفة للطعن في الأحكام، بمعنى أنهم جميعاً يستطيعون استعمال ما أتاحه القانون من وسائل مختلفة للطعن في أحكامها[2]. والتطلع الى الأمثلة السابقة يفيد أن القضاء الدولي إذ يستلهم هذه المبادىء من النظم الوطنية، ويفسح المجال لتطبيقها على العلاقات الدولية فلأنه لم يجد في ذلك ما يناقض طبيعة هذه الأخيرة أو بمعنى آخر فإنه لم يجد في هذه المبادىء ما يفيد أنها تخص النظم الوطنية والعلاقات التي تدور فيها وحدها. ولكنه حينما وجد أن هناك من المبادىء أو النظم ما يرتبط إرتباطاً وثيقاً بطبيعة العلاقات الوطنية - أو بمعنى أشمل - العلاقات الخاصة نجد أن القضاء الدولي يحجم عن اعتبارها من قبيل المبادىء العامة للقانون التي يصلح لأن تطبق على العلاقات الدولية رغم الاعتراف بها من جانب النظم الوطنية بوجه عام.

من ذلك مثلاً أن القضاء الدولي قد رفض الأخذ بفكرة التقادم المسقط للحقوق في إطار العلاقات الدولية[3]. ولعل ذلك راجع الى أن الحقوق التي

= الادارية للأمم المتحدة.

C.I.J Rec. 1954 P. 87.

(١) الرأي الاستشاري السابق الاشارة اليه، ص٥٣.

(٢) الرأي الاستشاري الصادر من محكمة العدل الدولي المتعلق بالآثار القانونية لأحكام المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولي في مواجهة اليونيسكو:

C.I.J Rec., 1956 P. 85.

(٣) من ذلك مثلاً رفض المحكمة الدائمة للتحكيم الأخذ بفكرة التقادم المسقط لأن القواعد المتعلقة بالتقادم «قعد قواعد تنتمي الى العلاقات الخاصة دون غيرها. ومن ثم لا يمكن تطبيقها على العلاقات فيما بين الدولتين أطراف النزاع». =

تكتسبها الدول تعد - في كثير من الصور - لصيقة بحق السيادة وهذه لا تخضع لفكرة التقادم المسقط من حيث الأصل. صحيح أن القضاء الدولي قد بصر بأهمية عنصر الزمن في ترتيب آثار قانونية معينة في إطار العلاقات فيما بين الدول إلا أنه مع ذلك لم يعترف - عن عمد - بأن الأمر يتعلق بنظام التقادم المسقط للحقوق، ومثلما فعل القضاء الدولي بالنسبة لنظام التقادم المسقط الذي رفض نقله الى مجال القانون الدولي رفض أيضاً نقل نظام حق الارتفاق إليه بمقولة أن كلا النظامين لصيق الصلة بالعلاقات الخاصة دون غيرها، وهو ما يتعارض مع طبيعة العلاقات فيما بين الدول[١] ذلك أن حقوق الارتفاق هي حقوق عينية تبعية ترد على حق عين أصلي هو حق الملكية. بينما سيادة الدولة على أقليمها لا يمكن تكييفها بأنها حق ملكية.

ولذلك فإن القضاء الدولي قد فضل - في الاحوال التي اعتد فيها بأثر عنصر الزمن في ترتيب حقوق معينة - على أساس أنه «سلوك استقر فيما بين الدولتين (أو الدول المعنية) نتيجة لقبولهما إياه لحكم علاقاتهما. ومن ثم فإن المحكمة ينبغي أن تعطى لمثل هذا السلوك أثراً حاسماً في تحديد حقوقهما والتزاماتهما الخاصة. مثل هذا السلوك الخاص Pratique Particulière ينبغي أن تكون له أولوية في التطبيق على القواعد العامة التي قد توجد في هذا الصدد»[١] وبعبارة أخرى فإن المحكمة أرادت أن تقول بأن هناك قاعدة

= Affaire des fonds pieux de californie, cour permanante d'Arbitrage, Rec. T. 1, P. 100.

مشار اليه في بلوندل، المرجع السابق، ص٢٣٠.

(١) أنظر:

Affaire du droit de passage sur le territaire indieu, C.I.J Rec., 1960, PP. 44.

وأنظر في موقف مقارب للحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية ويمبلدون السابق الاشارة اليها ص٢٤.

عرفية خاصة تنظم العلاقة فيما بين دولتين أو بين عدد محدود من الدول يمكن أن تكون لها أولوية في التطبيق في مواجهة القواعد العامة.

تميز المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة عن القواعد العرفية:

ذهبت بعض الاتجاهات الفقهية الى القول بأن المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة لا تعدو أن تكون قواعد عرفية وإذا كانت الفقرة الأولى (ب) من المادة ٣٨ من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية تنص على العرف كمصدر من مصادر الفانون الذي يستوجب على التاضي الدولي تطبيقه على النزاع المعروض أمامه فلا يعني ذلك سوى العرف الخاص Cautume Speciale أما المقطع (حـ) من ذات الفقرة الذي ينص على المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة فإن ذلك لا يعني سوى القواعد العرفية العامة[1].

كذلك هناك من الإتجاهات ما يرى أن هذه المبادىء لا تستمد فاعليتها إلا

---

(١) أنظر في هذا:

Scelle Georges, Les sources du droit international, Recueil Gény, 1934, T. III, P. 424.

وفي هذا يقول تونكين:

«Independamment de leur origine première, trouvent application en droit international et en constitute partie intégrante. Ils sont incorporés au droit international soit par convention internationale, soit par la coutume et ainsi ils ne constituent nullément une source indépendante du droit international.

أنظر:

Tunkin, Droit international public, problèmes théoriques, Paris, Pendone, P. 127.

من الوقت الذي تصبح فيه جزءاً من القانون الدولي وذلك إما عن طريق النص عليها في معاهدة دولية، أو عن طريق تكون قاعدة عرفية تكرسها.

ولعل ذلك التصوير للمبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة يعد انعكاساً للمذاهب الارادية التي ترى أن القواعد القانونية لا يمكن أن تكون سوى تعبير عن إرادة صريحة أو إرادة ضمنية، وهو تصوير لا يتفق عليه كثير من المذاهب الفقهية الأخرى. فلقد ذهب شارل دي فيشير الى القول بأن عملية تكوين العرف لا تلعب إرادة اشخاص القانون الدولي فيها سوى دوراً يتعلق بإرساء السوابق المؤدية إلى تكوين الركن المادي للعرف، أما العنصر المعنوي المتمثل في العقيدة، كما أن صفة التماثل في ذلك السلوك تستخلص من عناصر أخرى غير إرادة هؤلاء التي تسمح - في لحظة معينة - بالاعتراف لذلك السلوك بصفة القاعدة القانونية[١].

ولعل ذاتية المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة في مواجهة القواعد العرفية تبدو في أنه بينما يمكن في حالة المعاهدات والقواعد العرفية التحلل منها بواسطة اتفاق لاحق أو بتكوين قاعدة عرفية جديدة مخالفة، أو حتى ترك العمل بالقاعدة العرفية لمدة معينة تفقد بعدها صفتها الملزمة كقاعدة قانونية. نجد أن المبدأ العام للقانون - كمبدأ ضرورة تعويض المضرور عن الضرر الذي لحق به الخطأ الغير، أو مبدأ أن الاتفاق شريعة المتعاقدين (الملتزم عن التزام Pacta sunt servanda) لا يمكن التحلل منه حتى ولو اتفق على ذلك. وكل ما يمكن ان يكون للاتفاق من آثار يتمثل في تنظيم تطبيق هذا المبدأ[٢].

---

(١) De Visscher charles, principes de droit international public, RCADI, Tome 86, 1954, PP. 473–474.

(٢) Antoine Favre, principes généraux du droit, fonds commun du droit, op. cit, P. 373.

ومن ناحية أخرى فإن عملية تكوين القاعدة العرفية تختلف - كما يقول فردروس - عن عملية إنشاء المبدأ العام ففي الحالة الأولى نجد أن القاعدة العرفية تنجم - كأصل عام عن إستمرار العقيدة بإلزامية السلوك المضطرد المتشابه لدى أشخاص القانون الدولي وهذا ما يقتضي - كأصل عام أيضاً - توافر عنصر الزمن في تكوين هذه الطائفة من القواعد بينما بالنسبة للمبدأ العام نجد أنه يوجد من الوقت الذي يتم فيه الاعتراف الصريح بالمبدأ من جانب مجموع الدول[1]

---

(١) Verdross, les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public. op. cit, P 526

الفصل الثاني

المبادىء العامة للقانون الدولي

إلى جانب طائفة المبادىء العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتمدينة ذات الأصل الوطني بالدرجة الأولى، توجد مجموعة أخرى من المبادىء العامة التي تخص القانون الدولي وحده. بمعنى أنها نشأت في رحاب المجتمع الدولي وانبثاقاً عن العلاقات القائمة بين أشخاص ذلك القانون ولحكمها[1].

والمبادىء العامة للقانون الدولي - شأنها في ذلك شأن الطائفة السابق دراستها من المبادىء العامة - تشير الى القواعد بالغة العمومية والتجديد التي تحدد الإطار الذي ينبغي أن تأتي فيه القواعد المفصلة لها والتي تكفل لها التطبيق. وهي بذلك تتمثل في مبادىء ليس لها كما يقول فيراللي - بحق - قدرة التنفيذ الذاتي self executing[2].

ولعل ما تنبغي ملاحظته بشأن المبادىء العامة للقانون الدولي هو أنها لا تتمثل دائماً في مبادىء ذات طبيعة قانونية محضة وإنما قد تكون ذات طابع سياسي أيضاً. وطبيعي أننا لن نحفل سوى بالمبادىء القانونية على أن ذلك لا

---

(١) أنظر بصفة خاصة في هذا الموضوع:

Virally M., Le rôle de «principes» dans le développement du droit international, Etudes Guggenheim, op. cit, P. 532.

(٢) Arangio-Ruiz Gaetano, The UN declaration on freindly relations and the systéme of the sources of international Law, sythoff, 1979.

يمنع من أن تكون المبادىء القانونية ثمرة لارادة سياسية ، أو أن يكون لها آثاراً سياسية ، أو أن يكون الهدف من وراء العمل بها ذا طابع سياسي . كل ذلك لا يؤثر على الطبيعة القانونية لمثل المبادىء ، أو على الأقل يمكن لرجل القانون أن يدرسها في جانبها القانوني . والمعيار الذي يمكن الاستعانة به عندئذ هو التساؤل عما إذا كانت هذه المبادىء قد وجدت لكي تؤثر على النظام القانوني القائم إما بتأكيد بعض القواعد والنظم الداخلة في تكوينه أو الخاضعة له ، أو بتعديلها أو بإنهائها . أو بعبارة أخرى عما إذا كانت من شأنها أن تنتج آثاراً تنعكس على حقوق والتزامات المخاطبين بها . فإذا كانت الاجابة بالايجاب كنا بصدد مبدأ عام قانوني بقطع النظر عن طبيعة الآثار الأخرى التي يمكن ان ينتجها في المجالات الأخرى كالمجال السياسي مثلاً[1] .

بعد تلك التقدمة السريعة لما يدل عليه إصطلاح المبادىء العامة للقانون الدولي نشرع في استعراض بعض المبادىء التي أرستها الأمم المتحدة أو أكدت وجودها السابق إما عن طريق الميثاق أو عن طريق ما صدر عنها من إعلانات ، وهي مبادىء تتصف بأنها تحكم سلوك الدول في علاقاتها بعضها ببعض .

واختيارنا لإطار الأمم المتحدة للبحث فيه عن مثل هذه المبادىء اختيار يبرره الدور الهام الذي يلعبه ذلك المنتظم على صعيد المجتمع الدولي وفي توجيه

= ويقول فيراللي في هذا الصدد :

«L'expression de «principes» est commode pour désigner les normes les plus générales et les plus abstraites qui se trouvent au début de ce processus et fixent le cadre dans lequel il se développera.... les principes, dans cette acception, désignent des règles de droit qui ne sont pas self-executing.

Virally, le rôle de «principes»... op. cit, P. 533.

(١) فيراللي ، المرجع السابق ، ص٥٣٥ .

مسار العلاقات بين إعضائه باعتبارها المحفل الذي ينتظم كل دول العالم تقريباً. كما أن النظام القانوني الذي أرساه ميثاقها وأكمله - ويكمله - ما يصدر عنها من تصرفات أريد له أن يخاطب أعضاءها - بطبيعة الحال - وغير أعضائها وفق ما نصت عليه المادة ٢ فقرة ٦ ميثاق الأمم المتحدة[١]. ولعل من أهم التصرفات الصادرة عن الأمم المتحدة - بعد الميثاق - الاعلان الخاص « بمبادىء القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة » والذي صدر عن الجمعية العامة في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٧٠. ولقد تضمن الاعلان المذكور سبع مبادىء هي:

١ - ان تكف الدول في علاقاتها المتبادلة عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد سلامة أقاليم أي دولة أو استقلالها السياسي. كما تكف عن أي سلوك مناف لمقاصد الأمم المتحدة.

٢ - أن الدول تلتزم بتسوية منازعاتها الدولية بالوسائل السلمية، وبصورة لا تهدد السلم والأمن الدوليين ولا تتنافى العدالة.

٣ - أن تمتنع الدول عن التدخل في الشؤون الداخلية لأية دولة وذلك وفقاً لميثاق الأمم المتحدة.

٤ - أن على الدول واجب التعاون مع غيرها وفقاً للميثاق.

٥ - احترام مبدأ المساواة في الحقوق، وحق تقرير المصير للشعوب.

٦ - احترام مبدأ المساواة في السيادة بين الدول.

٧ - التزام الدول بالوفاء بالتزاماتها الدولية وفق مقتضيات حسن النية.

ونشرع فيما يلي في دراسة لكل مبدأ من هذه المبادىء.

---

(١) أنظر في تحليل المقصود بالمادة ٢ فقرة ٦ : محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨١، ص١٧٥ وما بعدها.

أولاً: مبدأ تحريم استخدام القوة أو التهديد بها.

النطاق الشخصي للتحريم:

يعد ذلك المبدأ أهم المبادىء التي يقوم عليها تنظيم العلاقات الدولية المعاصرة في إطار نظام الأمم المتحدة. بل لعله المبدأ الذي يميز التجديد الذي أتى به ذلك المنتظم محرماً للحرب بعدما كان اللجوء إليها مباحاً أو في القليل لم يكن محرماً بصورة قاطعة. وبذلك فإن ميثاق الأمم المتحدة قد استحدث تعديلاً جذرياً في النظام القانوني لاستخدام القوة المسلحة في العلاقات الدولية.

فلقد نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق على وجوب امتناع الدول عن استعمال أو التهديد باستعمال القوة في علاقة أعضاء الأمم المتحدة بعضها ببعض[1] أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة. وواضح من ذلك النص أنه لا يعني فحسب الدول الأعضاء في المنتظم المذكور، وانما يعني أيضاً الدول غير الاعضاء فيه وذلك وفقاً لفكرة أن السلام لا يتجزأ ثم جاء بعد ذلك الاعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بالعلاقات الودية فيما بين الدول ليؤكد على ذلك المبدأ.

النطاق الموضوعي للتحريم:

أ - المقصود باصطلاح «القوة».

وإذا كان الاعلان المذكور قد أكد على ضرورة الامتناع عن استخدام القوة

---

(١) قد يتخذ التهديد باستخدام القوة شكلاً مباشراً بأن تنذر دولة ما دولة أخرى باستخدام القوة المسلحة ضدها، وقد يتخذ شكلاً غير مباشر على النحو الذي ذهبت اليه محكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو «باتخاذ مظاهرات عسكرية يقصد من ورائها ممارسة ضغط سياسي معين على دولة أخرى».

C.I.J Rec. 1949, P. 35.

أو التهديد بها في علاقة الدول بعضها ببعض، فإنه يبقى أن نحدد ما هو المقصود باصطلاح « القوة » وما إذا كان يقصد بها « القوة المسلحة » بالمعنى الضيق أم أن ذلك الاصطلاح يتسع لصور أخرى من الضغوط على الدول الأخرى حتى ولو لم تتخذ صورة الضغوط باستخدام القوة المسلحة كالضغوط الاقتصادية مثلاً.

اثار ذلك التساؤل نقاشاً كبيراً، وقفت فيه الآراء على طرفي نقيض فمنها ما تمسك بالتفسير الضيق لهذا الاصطلاح، وبالتالي ذهب الى أن عدم المشروعية تلحق باستخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها في علاقات الدول بعضها ببعض، بينما ذهب آراء أخرى الى إدراج كافة صور الضغوط الأخرى ومنها الاقتصادي في إطار اصطلاح « القوة » التي حظر استخدامها أو التهديد باستخدامها[1].

والواقع أن استقراء ما جاء في الاعلان المذكور يوحي بأنه قد أدان كافة مظاهر الضغوط التي تمارس من جانب دولة أو مجموعة الدول في مواجهة دولة أو دول أخرى، باعتبار أن مثل هذه الضغوط تتناقض مع الجو الودي العام الذي أراد مصدرو هذا الإعلان أن يوفروه في علاقات الدول بعضها ببعض. ولذلك فقد أدان الصور الأخرى للضغوط اعمالاً لمبدأ عدم التدخل في شؤون الدول الأخرى[2]. كما أنه وضعها جميعاً بعدم المشروعية لمخالفتها للقانون

---

(١) أنظر في عرض هذا: محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص١٩٩ وما بعدها. وأنظر أيضاً:

Aragio-Ruiz, The UN declaration.. op. cit, P. 98 and f. Jiménez de Aréchaga, Général course in public international law, op. cit, p. 92 and f.

(٢) ينص الاعلان المذكور في هذا الصدد على أنه:

= «No states or group states has the right to intervene, directly or

الدولي دون أن يخص استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها بوصف متميز أو بجزاء خاص[1].

ومن ناحية أخرى فإن تحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها « ضد سلامة الأراضي والاستقلال السياسي » للدول الأخرى قد يوحي بأنه حيث لا تكون القوة موجهة الى اي من هذين الأمرين كان استخدامها مشروعاً، ما دامت لا تبتغي من وراء ذلك احتلال إقليم دولة أخرى أو المساس باستقلالها. من ذلك مثلاً أن تستخدم دولة ما القوة أو تهدد باستخدامها لحماية رعاياها الموجودين في اقليم الدولة الأخرى[2].

على أنه أتيح لمحكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو أن تقف موقفاً واضحاً من مثل هذه الأفكار. فلقد جاء في مذكرة مندوب المملكة المتحدة أن « العمليات التي اتخذتها المملكة المتحدة في الفترة ما بين ١٢ - ١٥ نوفمبر لم يكن من شأنها تهديد سلامة أراضي البانيا أو استقلالها السياسي. كما ان البانيا لم تمس في أي جزء من أقليمها أو في استقلالها السياسي »[3].

على أن المحكمة ردت على ذلك الدفاع بقولها « أن المحكمة لكي تؤكد

= indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other states. Consequently, armed intervention and all other formes of interference or attempted threats againist the personality of the in state, or against its political, economic and cultural elements are in violation of international law».

(١) Aranzio-Ruiz, op. cit, P. 100

(٢) يقول Bowett:

«When circumstances justify the landing of troops to protect the lives and property of nationales, this use of force, if confined to the requirements of self-defence, will never be aimed at impairing the territorial integrity or the political independence of the territorial state».

Bowett, self defence in international Law, Manchester 1958, P. 149.

(٣) C.I.J plaidoiries, Vol, 1949, P. 296.

إحترام القانون الدولي الذي، تعد أحد أجهزته، تجد نفسها ملزمة بأن تعلن أن العمليات التي أجرتها المملكة المتحدة في إقليم ألبانيا يعد انتهاكاً لسيادتها » فالمحكمة بذلك رفضت إدعاء بريطانيا بأن العمليات التي أجرتها في مضيق كورفو بهدف تطهيره مما بث فيه من ألغام بحرية وبمبادرة من جانبها دون الترخيص لها بذلك من البانيا يعد من قبيل المساعدة الذاتية، Selfhelp أو الوقاية الذاتية Self-protection. ورفضت المحكمة بالتالي وجهة النظر البريطانية القائلة بأن توغلها في المياه الأقليمية الالبانية لم يكن بغرض المساس بسلامتها الاقليمية أو باستقلالها السياسي ومن ثم يعد مشروعاً، مؤكدة بذلك أنه « في علاقة الدول المستقلة، فإن احترام السيادة الاقليمية يعد أساساً رئيسياً للعلاقات الدولية »[١].

ثم قررت المحكمة في حكمها ـ وفي عبارة حاسمة ـ أنها « ترى في حق التدخل تعبيراً عن سياسة القوة التي أدت في الماضي الي أقسى صور التعسف، والتي لا يمكن، مهما كانت نقائص التنظيم الدولي الحالي، أن يكون له مكان في القانون الدولي... فمثل ذلك التدخل لن يتاح إلا للدول الأكثر قوة »[٢].

ب ـ تحريم الأعمال الانتقامية:

تعد الأعمال الانتقامية ـ التي لم تكن محرمة بصورة قاطعة وكاملة في ظل عهد عصبة الأمم ـ من أكثر الأمور إثارة للتردد حتى في ظل ميثاق الأمم المتحدة الذي جاء حاسماً في تحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها. فهناك من الاتجاهات ما يرى بأنه إذا كان يستفاد من الميثاق أن الأعمال الانتقامية تعد غير مشروعة، إلا أن الواقع العملي يشهد على سريان الدول على غير ما يفهم من الميثاق، ومن ثم فإن الأعمال الانتقامية تعد محرمة قانوناً

---

(١)، (٢) C.I.J Rec. 1949, P. 35.

ـ مباحة واقعياً[1].

على ان وجهة النظر هذه لا يمكن قبولها سواء من الناحية القانونية أو الناحية الواقعية. فأعمال الانتقام ـ خاصة تلك التي قامت وتقوم بها اسرائيل ضد الدول العربية والمقاومة الفلسطينية ـ كانت دائماً محل إدانة من جانب مجلس الأمن أو الجمعية من جانب من قام بها بأنها انتقام Repriscils وإنما كانوا يحاولون وصفها بأنها من قبيل الدفاع عن النفس[2].

وإذا كان الإعلان الخاص بالمبادىء المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول قد قطع التردد الذي كان سائداً من قبل حول مدى شرعية أعمال الانتقام وذلك بالنص صراحة على تحريمها، إلا أنه تبقى صعوبة وضع الحد

---

(١) Bowett, Reprisals involving recourse to armed force. A. J. I.L., 1972 PP. 11 and f.

ويفرق الأستاذ الدكتور الشافعي بشير في إطار الأعمال الانتقامية بين الأعمال التي تستخدم فيها القوة المسلحة وتلك التي لا يصل فيها الأمر الى هذا الحد. ويرى أن الانتقام المسلح «ما تزال مشكلة مشروعيته محل نظر بعد أن حظر عهد عصبة الأمم وميثاق بريان كيلوج وميثاق الأمم المتحدة الالتجاء بصفة كلية أو جزئية للقوة».

الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ط٣، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ١٩٧٦، ص٩٧٢.

(٢) خمينيز دي أريشاجا، المرجع السابق، ص٩٢.

ولعله مما ساعد على ذلك الخلط أن هناك من الفقهاء من يعتبر الأعمال الإنتقامية اللاحقة لعمل من أعمال استعمال القوة يعد من قبيل الدفاع الشرعي عن النفس. أنظر في عرض هذه الآراء نقلاً عن الفقه الألماني بوجه خاص:

Zanardi Pierluigi, La legittima difesa nel diritto internazional, Milano, Guiffrè, 1972, P. 30

وأنظر في مناقشة هذه الآراء خاصة هامش ٥٧ من ذات الصفحة. وأنظر أيضاً فيمن ينكر التفرقة بين الأعمال الانتقامية والدفاع الشرعي:

Venezia, La notion de represailles en droit international public. R.G.D.I.P. 1960, P. 470 et ss.

الفاصل بين ما يعد من قبيل الأعمال الانتقامية المحرمة، وبين تلك التي تعد استعمالاً مشروعاً للقوة دفاعاً شرعياً عن النفس وفقاً للمادة ٥١ من الميثاق التي تتيح للدول - فرادى أو مجتمعين - ممارسة حقها في الدفاع الشرعي باستعمال القوة.

ولعل الذي دعا الى ذلك الخلط بين الأعمال الانتقامية وبين الدفاع الشرعي هو أن كلايهما يأتي في اعقاب تصرفات غير مشروعة مارسها من وجهت إليه الأعمال الانتقامية أو أعمال الدفاع. على أنه يبقى أن الانتقام يختلف عن الدفاع الشرعي سواء من حيث مضمونه أو من حيث الهدف منه.

فأما من حيث المضمون فإن الدفاع الشرعي لا يوجد إلا كرد فعل على أحد صور الممارسات غير المشروعة من جانب دولة أو مجموعة من الدول والمتمثلة في استعمال القوة المسلحة ضد الدولة أو الدول المدافعة عن نفسها دفاعاً شرعياً، وبحيث يأتي هذا الأخير كرد فعل لأعمال الاعتداء المسلح، (وهذه هي صورة الدفاع الشرعي المانع من استمرار حالة العدوان) أو يستبق العدوان الوشيك الوقوع (وهذه هي حالة الدفاع الشرعي الوقائي Préventive أما في حالة الأعمال الانتقام فإنها قد تأتي كرد فعل لأي تصرف غير مشروع من جانب الدولة التي توجه إليها أعمال الانتقام، سواء تمثلت هذه التصرفات في استعمال القوة المسلحة أم لا. وعلى ذلك يمكن أن تتخذ الأعمال الإنتقامية صورة إلغاء معاهدة لم تراعها الدولة الأخرى، أو في صورة فرض حصار على اقتصادي دولة ما نظراً لعدم وفائها بالتزاماتها الدولية، وقد تصل الأعمال الانتقامية الى حد استخدام القوة المسلحة ضد إقليم دولة ما قامت بالاعتداء على رعايا الدولة الأولى[1]. ويراعى أن الاعلان الذي نعنى بدراسته لم يحرم سوى أعمال الانتقام التي تستخدم فيها القوة المسلحة. كذلك يختلف الدفاع

(١) Zanardi, op. cit, P. 131.

الشرعي عن الأعمال الانتقامية من حيث الهدف من وراء كل منهما. ففي حالة الدفاع الشرعي نجد أن الهدف منه، **دفاعي بحت**. بمعنى أنه يهدف إلى الحيلولة دون وقوع العدوان الوشيك، أو الحيلولة دون استمراره. بينما نجد أن الأعمال الانتقامية قد تكون لها أيضاً أهداف عقابية أو تعويضية في مواجهة مرتكب التصرفات غير المشروعة. مثل قطع العلاقات الديبلوماسية وغيرها من أنواع العلاقات الدولية الأخرى. أو تجميد الأموال المودعة لدى الدولة المتضررة، أو تأميم ممتلكات الدولة التي ارتكبت التصرفات غير المشروعة أو تأميم ممتلكات رعاياها... إلخ[١].

ويرى كوادري أن هناك فرقاً آخر بين الدفاع الشرعي والأعمال الانتقامية يتمثل في أن الأول يمكن أن يأتي سابقاً على التصرف غير المشروع من جانب دولة ما أو عدة دول وقد يكون لاحقاً عليه. بينما في حالة الأعمال الانتقامية فإنها تأتي دائماً كرد فعل للتصرف غير المشروع. وهذا يقتضي - منطقاً - أن تكون دائماً لاحق عليه[٢].

حـ - تحريم العدوان المباشر وغير المباشر:

لعل أكثر صور استخدام القوة المسلحة خطورة هي حالات العدوان المسلح على دولة أو أكثر. بل لعل الحيلولة دون وقوع العدوان أو قمعه في حالة وقوعه كانت إحدى الأسس التي قام عليها نظام الأمن الجماعي في اطار الامم المتحدة. وعلى ذلك تنص المادة الأولى من الميثاق التي تقرر أن تتخذ الأمم المتحدة في سبيل الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين «التدابير المشتركة

---

(١)، (٢) Quadri Rolando, diritteo internazionale pubblico, Palerno, Priulla, 1962, P. 222.

وأنظر أيضاً محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص٤٥٩.

والفعالية لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولازالتها وتقمع العدوان ... »[1].

ولقد ظل إصطلاح « العدوان » محلاً للتعريفات الفقهية دون تعريف رسمي من جانب الأمم المتحدة حتى سنة ١٩٧٤ حينما قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٤ بوضع تعريف له يتضمن الحالات التي تعتبر من قبيل العدوان دون أن توردها على سبيل الحصر وهي: الغزو، القاء القنابل، الحصار، كافة صور الهجوم العسكري التي تستخدم فيها القوات متمركزة داخل الدولة ضحية العدوان، سواء كانت قوات نظامية أو غير نظامية أو قوات مرتزقة[2].

أما العدوان غير المباشر فإنه يتمثل في قيام دولة ما بمساندة قوات نظامية أو غير نظامية تابعة لدولة أخرى أو تأتمر بأمرها للنيل من استقلال أو من أمن دولة ثالثة. ولقد نص الاعلان المتعلق بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول على ضرورة امتناع الدول من تنظيم أو تشجيع القوات غير النظامية أو العصابات المسلحة التي تعمل على الاغارة على أقاليم الدول الأخرى. كذلك فإن كافة الدول تلتزم بالامتناع عن تشجيع اندلاع الحروب الأهلية أو أعمال الإرهاب في أقاليم الدول الأخرى وذلك بمساعدة من يقومون بهذه الأعمال أو بالتهاون في تعقبهم وحظر تنظيم وانطلاق هذه الأعمال من إقليمها.

الاستعمال المشروع للقوة:

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة والاعلان المتعلق بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول قد حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية، إلا أنه ليس حظراً مطلقاً، بل إن هناك من الحالات ما أقرها كل

---

(١) أنظر محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي .. المرجع السابق، ص١٩٦ وما بعدها.

(٢) Zourek y, Enfin une définition d'agression, AFDI, 1974, P. 9 et ss.
Rambaud p., La définition de l'agression par l'O.N.U., RGDIP, 1976.

من الميثاق والاعلان المذكور واعتبرها استعمالاً مشروعاً للقوة. ولقد ذكر الإعلان حالات تعد ترديداً لما هو مستقر في القانون الدولي التقليدي من أسباب يباح فيها استخدام القوة وهي حالات الدفاع الشرعي عن النفس فردياً كان أم جماعياً. فهذا السبب أقرته المواثيق الدولية المختلفة مثل عهد عصبة الأمم، وميثاق بريان كيلوج وميثاق الأمم المتحدة.

على أن ما يثير التردد بشأن الدفاع الشرعي هو الخشية من اللجوء الى استخدام القوة احتجاجاً بممارسة حق الدفاع الشرعي في غير الأحوال الذي توجد فيها حالات تستوجب ذلك. وبمعنى آخر فإن القانون الدولي حاول أن يضع معايير منضبطة لكي يحول دون إساءة استعمال هذا الحق. ولذا فإن الدفاع الشرعي لا يكون مبرراً ما لم « يكن هناك مساس بتلك » الحقوق الهامة التي يعتمد عليها «أمن الدولة » كحقها في البقاء وحقها في المساواة[1].

كذلك من بين الصعوبات التي تثار بصدد ممارسة حق الدفاع الشرعي حالة ابتدار دولة ما لدولة أخرى بعمل من أعمال القوة محتجة في ذلك بحقها في الدفاع الشرعي لمنع عدوان وشيك الوقوع، وهو ما اصطلح على تسميته بحق الدفاع الشرعي الوقائي.

ولقد واجه القرار رقم ٣٣١٤ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الفرض بحكم يعكس مدى تحوط الأمم المتحدة إزاء المبادرة الى استخدام القوة. لذلك فقد أقام القرار المذكور قرينة مؤداها أن يسبق الى استخدام القوة يعد مرتكباً لعمل من أعمال العدوان ما لم يقم الدليل على عكس ذلك. ويصبح لمجلس الأمن اختصاص التأكد من مدى صحة ادعاء الدولة المعنية بممارستها لحق الدفاع الشرعي[2].

---

(١) أنظر فيما يعتبر من الحقوق الاساسية للدول: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٤٣٩ وما بعدها، ص٤٥٢ وما بعدها.

(٢) أنظر في عرض ذلك: =

ثانياً: مبدأ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية

ينص الاعلان الخاص بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول على أنه « يجب على كل الدول أن تسوي المنازعات الدولية فيما بينها بالطرق السلمية على نحو لا يكون فيها الأمن والسلم الدوليين والعدالة مهددة بالخطر ».

ولعل أهم ما يمكن أن نبديه من ملحوظات على هذه الفقرة من الاعلان المذكور هو أنه إذا قصد أنه لا ينبغي للدول أن تلجأ الى استخدام القوة لحل منازعاتها الدولية فإن ذلك يعد التزاماً قانونياً بالمعنى الصحيح بحيث تترتب مسؤولية على من يخالفه، في الحدود التي سبق لنا دراستها فيما سبق.

أما إذا قصد به بأن هناك نظاماً قانونياً يحكم عملية حل المنازعات بالطرق السلمية، بحيث يحدد « الوسائل » الواجب إتباعها، وبحيث يرتب جزاء على تجاهلها فإن ذلك ما يفتقر حتى الآن لسند من القانون الدولي الوضعي. فوفقاً للقانون الدولي بمعناه الشامل droit international général «لا يوجد نظام لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، كما لا يوجد جزاء يرمي الى اجبار الدول على عدم ترك نزاع معين فيما بينها بدون حل سلمي. بل إن الواقع العملي يشير لنا الى أن المنازعات الدولية - سواء كانت تافهة أم جسيمة - وأياً ما كان المجال الذي تثور فيه تظل قائمة - بصفة عامة - لمدة طويلة »[1] على أنه حيث يوجد اتفاق على حل المنازعات باتباع اسلوب معين وجب على أطرافه أن يلتزموا بما اتفقوا عليه.

صحيح أنه بذلت محاولات لإخضاع المنازعات الدولية لنظام معين تتم تسويتها من خلاله ووفقاً لأحكامه. مثلما حدث عندما أبرم وفاق العام

Manin philippe, Droit international public., Paris, Masson, 1979, P. = 340.

(١) مانين، المرجع السابق، ص٣٥٥

للتحكيم المبرم سنة ١٩٢٨ على أن مثل ذلك الوفاق لم يؤد الى تحقيق الهدف الطموح الذي أبرم من أجله نظراً لأنه لم يتوافر له المقومات اللازمة لذلك.

فالواقع أنه لكي يتحقق هذا الهدف كان ينبغي أن يتوافر أمران:

أولهما: أن يكون جهاز يتولى تسوية هذه المنازعات يمكن أن يتداعى أمامه أطراف الخصومة دون حاجة إلى اتفاق مسبق فيما بينهما على ذلك. على أنه من الناحية الواقعية نجد أن كافة الأجهزة التي يناط بها مهمة حل المنازعات سلمياً سواء تمثلت في التحكيم أو التسويات القضائية (مثل المحكمة الدائمة للعدل الدولي أو محكمة العدل الدولية) لا يفلت اختصاصها الشخصي أو الموضوعي من إطار النشاط الإرادي لأطراف النزاع، بل حتى في حالة ما يسمى «بالاختصاص الالزامي لمحكمة العدل الدولية» نجد أنه يحتاج الى اتفاق مسبق على انعقاد هذا النوع من الاختصاص للمحكمة المذكورة[1].

ثانياً: أن اختصاص هذه الأجهزة بحل المنازعات الدولية ينبغي أن يغطي كافة أنواع المنازعات. بينما نجد أنه من الناحية الواقعية أتيح للدول أن تحدد ـ بإرادتها ـ نطاق المنازعات التي تخضع لنظام حل المنازعات بالطرق السلمية المنصوص عليها في إتفاقات خاصة أو عامة. ولعل ما نص الوفاق العام للتحكيم المبرم سنة ١٩٢٨ من حق الدول في التحفظ على بعض نصوصه، وما يستتبع ذلك من إمكان تجنيب بعض منها من الخضوع لأحكام الوفاق المذكور ما يفصح عن بقاء تحديد النطاق الموضوعي للمنازعات الخاصة لنظم التسويات خاضعاً للنشاط الارادي لأطرافها.

نخلص مما سبق أن الإلتزام بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية لم يصبح بعد قاعدة من القواعد المعمول بها. وذلك لأن الدول ـ كما كشف الواقع العملي

---

(١) أنظر مانين، المرجع السابق، ص٣٥٦، وأنظر مؤلفنا في التنظيم الدولي السابق الاشارة إليه ص٣٤٢ وما بعدها.

- لا تريد اخضاع نفسها لنظام محدد سلفاً وبطريقة معممة لحل منازعاتها سلمياً، وانما تفضل التفاوض مع الدول الأخرى المعنية للبحث عن الوسيلة المناسبة لحل النزاع. وحتى تصل إلى اتفاق في هذا الشأن يظل النزاع بينها قائماً.

الوسائل السلمية لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية:

تضمن ميثاق الأمم المتحدة بياناً - غير حاصر - لما يعد من الوسائل السلمية لحل المنازعات الدولية فنصت المادة ٣٣ على أن الدول يمكن ان تتبع لحل منازعاتها بالطرق السلمية أسلوب المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو اللجوء الى المتنظمات الإقليمية » ثم تستطرد قائلة « أو غيرها من الوسائل السلمية الأخرى... ».

المفاوضة والمساعي الحميدة والوساطة:

المفاوضة اسلوب يخضع تماماً لإرادة أطراف النزاع، ومن ثم فإنها لا تخضع لأي قاعدة خاصة سواء فيا يتعلق بكيفية إدارتها أو بما تتناوله من أمور اللهم إلا ما تحدده إرادة الأطراف.

أما المساعي الحميد والوساطة فإنها تقتضي تدخل طرف آخر غير أطراف النزاع لكي يساعدهم على الوصول الى حل سلمي للنزاع المثار، على أن الهدف من الوساطة قد يتجاوز الهدف عن المساعي الحميدة. فبينما يتمثل الهدف من هذه الأخيرة في مجرد التقريب من أطراف النزاع لرأب الصدع فيا بينهم، ثم تركهم بعد ذلك للتفاوض فيا بينه، نجد أنه في حالة الوساطة يقوم الوسطاء باقتراح وسيلة أو وسائل معينة لحل النزاع[1].

ويراعى أنه عادة ما تتقدم الدول الغير تلتائياً لعرض مساعيها الحميدة أو

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص٧٠٦.

وساطتها على أطراف النزاع، على أنه لا بد أن يوافقها هؤلاء على ذلك العرض حتى يمكن أن تبدأ مهمتها في هذا الصدد.

وكما يمكن للدول أن تقوم بالمساعي الحميدة أو الوساطة يمكن للمنتظمات الدولية ممثلة في أمينها العام أو في احدى الشخصيات التي تنيط بها ذلك أن تقوم بهذه المهمة. من ذلك مثلاً قيام الأمين العام للأمم المتحدة بالمساعي الحميدة بين أطراف النزاع إبان أزمة كوبا سنة ١٩٦٢، وإبان حرب فيتنام(١).

التوفيق:

يقترب التوفيق من كل من المساعي الحميدة والوساطة في أنه محاولة لتقريب وجهات النظر المتباعدة لأطراف النزاع، واقتراح بعض الحلول دون أن يتضمن ذلك - على الأقل من الناحية النظرية - أي التزام على عاتقهم بقبولها. على أن ما يميز هذا الأسلوب هو أنه غالباً ما يصحبه من الناحية العملية بعض الضغوط من جانب من يقوم بعملية التوفيق - وهم غالباً من الدول الكبرى - على نحو يحمل أطراف النزاع على قبول الحلول المقترحة.

ويراعى أن اللجوء الى التوفيق قد يكون اختيارياً وقد يكون اجبارياً. فأما التوفيق الاختياري فهو أن يرى أطراف النزاع اللجوء الى هذا الأسلوب للبحث عن حل له، وعندئذ يلجأون الى طرف ثالث يتلمسون لديه تحقيق هذا الهدف. أما اللجوء الاجباري الى التوفيق فيتحقق عندما يكون أطراف النزاع بموجب التزام اتفاقي مسبق باللجوء الى التوفيق لحل ما قد يثار بينهم من منازعات. من ذلك مثلاً ما نص عليه الوفاق العام للتحكيم المبرم سنة ١٩٢٨ على اللجوء إلى التوفيق لحل المنازعات الدولية فإذا فشلت هذه الوسيلة

---

(١) أنظر في أمثلة على سوابق عديدة لكل من هذين الاسلوبين لحل المنازعات سلمياً: الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، المرجع السابق، ص٥٢١ وما بعدها.

لجأ أطرافه الى التحكيم[1].

وعادة ما تتفق الدول على أسلوب تشكيل لجان التوفيق والاجراءات التي تتبع أمامها وعلى اختصاصاتها سواء كان ذلك الاتفاق ينصرف الى تشكيل لجنة توفيق خاصة بنزاع معين ad-hoc أو كان متعلقاً بتشكيل لجان توفيق تختص بالنظر في أي نزاع قد يثور مستقبلاً بين أطراف ذلك الإتفاق[2].

التحقيق:

أما التحقيق فيعني كل الاجراءات التي ترمي إلى تسوية المنازعات الدولية عن طريق تقصي الوقائع والحقائق بطريقة محايدة واعطائها الوصف أو التفسير المناسب دون ان تنحاز في ذلك في هذا الصدد لوجهة نظر أحد أطراف النزاع، ودون أن يتقدم من يقوم به بمقترحات معينة[3] واللجوء الى التحقيق قد يكون اختيارياً وهذا هو الأصل، ولكن عرف تاريخ العلاقات الدولية حالات كان اللجوء فيه إلى التحقيق اجبارياً. من ذلك مثلاً ما نصت عليه اتفاقيات بريان Bryan (ولقد سميت بهذا الاسم نسبة الى مقترحها وزير الخارجية الأميركي في الفترة ما بين ١٩١٣ - ١٩١٥) حيث نص فيها على اللجوء الالزامي إلى التحقيق إذا ما طلبه الأطراف.

ولقد جرت المنتظمات الدولية وخاصة الأمم المتحدة الى تكوين لجان للتحقيق- وقد يطلق عليها أيضاً لجان تقصي الحقائق- لمحاولة استجلاء الحقائق بشأن نزاع معين تمهيداً لتخير الوسيلة المناسبة لحله. والأمثلة على ذلك كثيرة منها تكوين لجنة تقصي الحقائق للأوضاع في فلسطين سنة ١٩٤٧، ولجنة تقصي

---

(١) أنظر في أمثلة أخرى، الشافعي محمد بشير، المرجع السابق، ص٥٣١.

(٢) أنظر في التوفيق بصفة عامة:

Cot J.P., La Conciliation internationale, Paris, Pedone, 1966.

(٣) الشافعي بشير، المرجع السابق، ص٥٢٦.

الحقائق التي أنشأتها الأمم المتحدة للتحري عن مدى إمكان قيام انتخابات حرة في المانيا سنة ١٩٥١ ، وتلك التي انشأتها الأمم المتحدة لتقصي الحقائق حول أحداث سنة ١٩٥٦ في المجر(١).

التحكيم والتسويات القضائية

يقصد بالتحكيم اتفاق أفراد نزاع معين على إحالته للفصل فيه من جانب شخص أو أشخاص معينين بواسطتهم. والالتجاء الى التحكيم قد يكون اختيارياً، بمعنى أن يتفق أطراف النزاع على إحالته الى محكم أو الى محكمين ليصدر فيه حكمه الملزم لهم. ويصبح الاتفاق على الالتجاء الى التحكيم اتفاقاً خاصاً بكل حالة على حدة ad-hoc .

على أن الالتجاء الى التحكيم قد يكون اجبارياً عندما تتفق دولتين أو أكثر على إحالة النزاعات المستقبلة التي قد تثور فيا بينهم على المحكم أو المحكمين. وعندئذ فإنهم يصبحون ملتزمين باللجوء الى التحكيم عند قيام النزاع دون حاجة الى اتفاق لاحق على ذلك.

وموضوع النزاع قد يتعلق بأمور تتصل بالواقع أو بأمور تتصل بالقانون. وفي كلا الحالتين يجوز أن ينظره المحكم أو المحكمين ليتم الفصل فيه.

ومن يتولى التحكيم قد يكون فرداً ، أو عدة أفراد ، أو لجنة مختلطة بمعنى أنها تضم ممثلين عن أطراف النزاع ومحكمين محايدين ويرأسها - بطبيعة الحال - عضو محايد. كذلك قد يناط التحكيم بجهاز قضائي كالمحكمة الدائمة للتحكيم التي تم انشاؤها بواسطة معاهدة لاهاي سنة ١٨٩٢ ، ثم أعادت معاهدة لاهاي للسلام سنة ١٩٠٧ النص عليها.

واذا كان قد أريد من وراء إنشاء هذه المحكمة إيجاد طائفة من

---

(١) أنظر في هذا وفي أمثلة أخرى، الشافعي بشير، المرجع السابق، ص٥٣٠.

« المحكمين المحترفين » للنظر في المنازعات الدولية، إلا أن الواقع العملي قد كشف عن أن كثيراً من المنازعات الدولية قد تم التحكيم فيها خارج إطار المحكمة المذكورة..

وعلى أي حال فإن تعيين المحكمين والاجراءات التي يتم اتباعها للتحكيم، بل وتحديد موضوع النزاع المحال للتحكيم يخضع - بصفة عامة - لارادة أطراف النزاع[1].

والحكم الصادر في التحكيم يعد ملزماً لأطراف النزاع المعروض فهو يتمتع بحجية الشيء المحكوم فيه. كما أنه - من حيث الأصل - حكم نهائي لا يقبل الطعن فيه[2].

أما التسويات القضائية فإنها تتفق مع التحكيم في أن الأحكام الصادرة فيها تتمتع بصفة الالزام لمن صدرت في مواجهتهم. على أنهما يختلفان في أن الاجهزة المنوطة بها التسويات القضائية تتمتع بصفة الدوام، كما أن اختصاصاتها والاجراءات المتبعة أمامها محددة - بصفة عامة - بموجب نظام قانوني محدد سلفاً. ومثال مثل هذه الأجهزة محكمة العدل الدولية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، ومحكمة العدل الأوروبية الخاصة بالجماعات الأوروبية[3].

---

(١) أنظر بتفصيل في هذا الشأن: الشافعي بشير، المرجع السابق، ص٥٤٦ وما بعدها.

(٢) ومع هذا فإنه قد يتم الطعن في الحكم الصادر في التحكيم بالبطلان. وعندئذ فإنه يمكن لأطراف النزاع ان يتفقوا على إحالته الى محكم او محكمين آخرين للنظر في مدى صحة الحكم الصادر. بل قد يلجأون أيضاً الى محكمة دولية لعرض الأمر عليها. أنظر:
Manin, op. cit, P. 370-371.

(٣) أنظر في محكمة العدل الدولية، وفي محكمة العدل الأوروبية مؤلفنا في التنظيم الدولي ص٣٣٥ - ص٣٤٨ بالنسبة للمحكمة الأولى، وانظر ص٤٦٧ - ص٤٦٨ بالنسبة للمحكمة الثانية.

عرض النزاع على المنتظمات الدولية:

لعل من أكثر الوسائل المتبعة من الناحية الواقعة لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية هو عرض النزاع على المنتظمات الدولية، سواء كانت عالمية كالأمم المتحدة أو اقليمية كجامعة الدول العربية أو منتظم الوحدة الأفريقية أو منتظم الدول الأميركية. بل إن الجديد في هذا الأمر ان المنتظم الدولي قد لا ينتظر من أطراف النزاع أن يقوموا بعرضه عليه، بل يبادر الى ذلك فينعقد بناء على طلب كل من يهمه الأمر حتى ولو لم يكن طرف، في النزاع المعني، بل حتى ولو كان الأمين العام للمنتظم نفسه لكي يتصدى للبحث عن حل للنزاع. ويصدر في شأنه قرارات أو توصيات معينة. والمتطلع الى مواثيق المنتظمات الدولية يجد أنها تتضمن - غالباً - نظاماً لحل المنازعات الدولية التي تثور بين أعضائه بالطرق السلمية على تفاوت فيما بينها في مدى فاعلية التدابير المنصوص عليها في هذا الصدد.

ثالثاً: مبدأ عدم التدخل[1]

خصص الاعلان الصادر من الجمعية العامة المتعلق بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول نصاً خاصاً لتحريم التدخل في الشؤون الداخلية أو الخارجية للدول الأخرى. صحيح أنه حرم صوراً معينة للتدخل المتمثلة في تحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها (وهذه أشد صور التدخل خطورة)، كذلك حرم العدوان غير المباشر الذي يمكن ان يترجم هو الآخر على أنه تدخل في شؤون دولة أو دول أخرى. إلا أن الإعلان المذكور قد فضل

---

(١) أنظر في عرض لمبدأ عدم التدخل وأصله التاريخي، والاتجاهات المختلفة في شأن: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق. ص٤٦١ وما بعدها. وانظر أيضاً:
Arangio-Ruiz, op. cit, P. 117 and f.

أن يورد تحريماً لكافة صور التدخل سواء كانت متضمنة لاستخدام القوة أم لا[1].

ولقد جاء النص الخاص بتحريم التدخل في الشؤون الداخلية والخارجية مقترناً بعبارة « وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ». ولقد أثار ذلك تساؤلاً حول ما إذا كان الميثاق قد حرم التدخل صراحة أم لا. صحيح أن المادة ٢ فقرة ٧ حظرت على الأمم المتحدة التدخل فيما أسماه الميثاق « بالاختصاص المحفوظ compétence exclusive للدول الأعضاء »، وهو - كما هو واضح - خطر ينصرف الى المنتظم. فهل ينسحب أيضاً الى الدول الأعضاء؟

إن التفسير المنطقي للميثاق على ضوء الهدف الذي من أجله قام المنتظم، يؤدي بنا الى أن ذلك المبدأ يفهم ضمناً من مجموع نصوصه. فلقد نص الميثاق صراحة على أن بناء المنتظم يستند الى احترام مبدأ المساواة في السيادة، وهذا يقتضي بالضرورة امتناع الدول عن التدخل في شؤون غيرها من الدول الأخرى. كما أن تحريم التدخل يمكن أن يفهم أيضاً من النص على احترام الاستقلال السياسي للدول وحق الشعوب في تقرير مصيرها وما يقتضيه ذلك من حريتهم في اختيار نظمهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحرية ودون تدخل من أحد.

وإذا كان الميثاق يحرم على المنتظم التدخل في النطاق المحفوظ للدول، فإن ذلك الحظر ينبغي أن يمتد منطقاً الى الدول الأعضاء. إذ من غير المقبول أن يحظر الميثاق على المنتظم ما يسمح به للدول الأعضاء[2].

---

(١) وفي هذا يقول الاعلان:

«No state or group of states has the right to intervent, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or the external affaires of any other state».

(٢) خمينز دي أرشاجا، المرجع السابق، ص١١٢.

واستعراض السوابق الدولية يشير لنا أن الدول تعتبر من قبيل التدخل في شؤونها الأمور الآتية:

أ - الاعتراف بجبهات التحرير الوطنية، او بحركات التمرد أو عصيان حكومة دولة معينة.

ب - مساعدة دولة ما لمتآمرين ضد حكومة دولة أخرى أو تنظيم الثورات أو قلب نظام الحكم في دولة أخرى.

حـ - قيام دولة ما بحرب دعائية ضد دولة أخرى مستخدمة في ذلك وسائل الاعلام المختلفة لمهاجمة نظام الحكم في هذه الأخيرة. على أن الاعلان المذكور قد استبعد من بين حالات التدخل قيام دولة ما بتنفيذ ما أمرت به قرارات أو توصيات الأمم المتحدة بمساعدة هذه الأخيرة في اتخاذ تدبير من تدابير حفظ الأمن والسلم الدولي سواء اقتضى ذلك استعمال القوة أم لا.

رابعاً: مبدأ احترام المساواة في السيادة بين الدول.

ذكر ميثاق الأمم المتحدة في مواضع متعددة مبدأ مساواة الدول في السيادة كأساس يقوم عليه بناء الأمم المتحدة. فلقد ذكر في الديباجة عندما قررت أن «الأمم (ويقصد بها الدول) كبيرها وصغيرها لها حقوق متساوية». كذلك ذكرته المادة الأولى في فقرتها الثانية عندما تحدثت عن واجب الأمم المتحدة في العمل على «تنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب». ثم ذكرته المادة الثانية في فقرتها الأولى كأساس يقوم عليه بناء الأمم المتحدة وذلك بقولها «تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها»[1].

---

(١) أنظر في ذلك مؤلفنا في التنظيم الدولي السابق الاشارة اليه ص٢٠٤ وما بعدها، وكذلك المراجع العديدة المشار اليها فيه.

ولقد جاء اعلان الجمعية العامة المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول مؤكداً لذلك المبدأ إذ قرر « أن جميع الدول تتمتع بالمساواة في السيادة. كما أنها تتمتع بحقوق وتتحمل بالتزامات متساوية، باعتبارهم أعضاء في المجتمع الدولي، بقطع النظر عن تفاوت نظمها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أو اي اختلافات من طبيعة أخرى ».

والتفسير الصحيح لهذه النصوص لا تعني سوى أن كافة الدول متساوية أمام القانون، أي في نظر القانون الدولي. فتصرفات الدول يتم تقويمها واعطائها وصفها الصحيح من جانب القانون الدولي بصورة متساوية ووفقاً لمعايير وأسس واحدة.

ومع هذا فإن مبدأ المساواة بمعناه التقليدي كان محلا لانتقادات عدة إذ قيل عنه أنه يخالف حقائق المجتمع الدولي فهو يعتبر تعبيراً عن فكرة مثالية أكثر من كونه تصويراً واقعياً لأوضاع الدول. بل إنه حتى على المستوى القانوني نجد أن هنا دولاً تتمتع بمراكز « قانونية » تتميز عن تلك التي تتمتع بها غيرها مثل مركز الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن في إطار الأمم المتحدة. وتميز بعض الدول الأعضاء العشر في الجماعات الأوروبية مثل كل من انجلترا وفرنسا والمانيا وفرنسا وإيطاليا على غيرها من الدول الأعضاء الأخرى. فالتميز القانوني يستجيب في مثل هذه الحالات للتفاوت الواقعي فيما بين هذه الدول.

خامساً: مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها

اعتبر ميثاق الأمم المتحدة هذا الحق من قبيل المبادىء التي يقوم عليها المنتظم. كما أن النص عليه في الميثاق يعد تقنيناً للاتجاهات الديمقراطية التي أخذت تتسلل الى المجتمع الدولي منذ أن أعلن الرئيس ويلسون في ٤ يوليو سنة ١٩١٨ أن كافة المشكلات الاقليمية ينبغي حلها وفقاً لارادة سكان كل إقليم.

ثم أخذ هذا المبدأ يكتسب أنصاراً بصورة متزايدة، حتى جاء ميثاق الأمم المتحدة، فنص عليه باعتباره أحد المبادىء، ثم تأكد بعد ذلك بقرار الجمعية العامة الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ الخاص بمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والشعوب المستعمرة. ويعتبر أستاذنا الدكتور الغنيمي - بحق - أن اصدار ذلك القرار يعتبر نقطة التحول الجديدة في تاريخ مبدأ تقرير المصير، إذ أنه اعتبر أن اخضاع الشعوب لسيطرة أجنبية يعتبر مخالفاً لميثاق الأمم المتحدة، ولذا يوصي بأن تنقل السلطة السياسية في كل الأقاليم التابعة لدول أخرى إلى شعوب هذه الأقاليم طبقاً لارادتها الحرة[١].

ثم جاء اعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والودية والتعاون فيما بين الدول ليؤكد على ذلك المبدأ ويستعير - تقريباً - ذات عبارات القرار الخاص بمنح الأقاليم غير المستقلة حق تقرير المصير فقرر أنه « بناء على ما قرره الميثاق من الحقوق المتساوية للشعوب في تقرير مصيرها، فإن كافة الشعوب لها الحق في ان تختار بحرية - ودون تدخل خارجي - نظمها السياسية، وأن تسعى الى تقدمها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي » ويقع على كل الدول واجب احترام هذا الحق وفقاً لنصوص الميثاق ».

والواقع أن ذلك المبدأ كان يعتبر من قبل من المبادىء الأخلاقية أو من

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة، ... المرجع السابق، ص٢٠٦ وأنظر في حق تقرير المصير بالاضافة الى ذلك المرجع: جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، القاهرة، دار نهضة مصر، ص٣٨٢ وما بعدها.

Emerson, self-determination, AJIL, 1971 PP. 459 and ff.

Guilhoudis, J.F. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Grenolle, 1976.

El-Ayouti Yassin, The UN and decolonization, the role of Afro-Asia, The Hague, 1971.

المبادىء السياسية أكثر من اعتبارها من قبيل المبادىء القانونية. ففي سنة ١٩٢٠ حينما استندت السويد في نزاعها مع فنلندا على جزر الاند رفضت لجنة المتشرعين - التي كونها مجلس العصبة لبحث النزاع وتقديم تقرير فيه - الحجة السويدية، وجاء في التقرير أن «حق تقرير المصير يعتبر جزءاً هاماً في الفكر السياسي المعاصر الا انه لم يرد له ذكراً في عهد العصبة ومن ثم فإنه لا يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي»[1]

بل إنه حتى في ظل ميثاق الأمم المتحدة قيل بأن ذلك المبدأ قد جاء ذكره في ديباجة الميثاق، وفي نص المادة الأولى باعتباره أحد الأسس التي تقوم عليها العلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول، إلا أنه لم يرد له ذكراً في نص المادة الثانية التي نصت على المبادىء التي تحكم سلوك المنتظم والدول الأعضاء فيه، الأمر الذي استنتج منه أن مبدأ حق تقرير المصير لا يعدو أن يكون مبدأ سياسياً وليس مبدأ قانونياً، أي أنه لا يرسى حقاً ولا التزاماً لصالح أو على عاتق المنتظم أو الدول الأعضاء فيه»[2].

على أن الإتجاه الفقهي الذي ترجمه هو ذلك الذي يعتبر من مبدأ حق تقرير المصير مبدأ أساسياً (مشابهاً للمبادىء الدستورية التي توجد في أطار النظم القانونية الوطنية) يفرض على الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها واجب الإسهام في الأخذ بيد الشعوب المستعمرة نحو الاستقلال، ومنح الشعوب حق تقرير مصيرها. بل إن ما ورد في المادة الأولى في فقرتها الثانية، وما جاء في المادة ٥٥ من الميثاق تعد حجر الأساس لكل النظام القانوني الذي أرساه

---

(١) League of Nations official Journal, Special supplement, No 3 oct. 1920 P. 5

مشار اليه في خمينيز دي أرشاجا، المرجع السابق، ص١٠١

(٢) Kelsen, Law of the United Nations, Stevens, London, 1956, P.51-53.

الميثاق في كل من الفصل الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وبنظام الوصاية الدولي. وهذه بلا شك تتضمن تنظيماً قانونياً بما يقتضيه ذلك من اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات في هذا الإطار[1].

سادساً: مبدأ التعاون فيما بين الدول ومبدأ مراعاة حسن النية.

يعتبر كل من مبدأ التعاون ومبدأ حسن النية من المبادىء التي تحدد أسلوب السلوك فيما بين الدول. فهي لا تفرض التزامات بنتائج محددة بالذات، وإنما تفرض التزاماً بعمل. ولعل ذلك هو الجامع بين كلا المبدأين.

ومبدأ التعاون فيما بين الدول قد يأخذ مظهراً شخصياً، بمعنى أنه ينصرف الى العلاقات التبادلية فيما بين الدول ويصبح له بذلك مظهر علائقي relationnel. وقد يتخذ مظهراً تنظيمياً، بمعنى أنه يتحقق ذلك حينما تندرج الدول إعمالاً لهذا المبدأ واستجابة لمقتضياته في إطار تنظيم دولي معين، ويصبح لذلك المبدأ عندئذ مظهر تنظيمي inotitutionnel.

أما مبدأ حسن النية فيعد أكثر لزوماً للمجتمع الدولي من غيره من المجتمعات الأخرى - كالمجتمعات الوطنية - التي تتوافر فيها سلطة عليا تسن القانون وتسهر على تطبيقه واحترامه. فالدول - في التركيب المعاصر للمجتمع الدولي - تلعب الدور الحاسم في إرساء وتطبيق القواعد القانونية الدولية. وهي محتاجة - في هذا وذلك - الى مراعاة مبدأ حسن النية تحقيقاً لصالحها المشترك

---

(١) خمينيز دي أرشاجا، المرجع السابق، ص١٠١. وقرب أيضاً: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص٣٨٩. وقارن

Arangio-Ruiz, op. cit, P. 141

والذي يرى أن ذلك المبدأ ينتمي الى مجال ما يجب ان يكون عليه القانون Lege ferenda باعتبار أن ذلك المبدأ يمثل أرقى مستوى ينبغي أن تصل اليه العلاقات الودية فيما بين الدول.

جميعاً ، وتجنيباً لها من إرتكاب اساءة استعمال حقوقها ورخصها أو لأن تكون ضحية لذلك.

والواقع أن ذلك المبدأ ـ الذي يعتبر مبدأ أرساه القضاء ـ ينبغي أن يهيمن على سلوك الدول بوجه عام. ولقد كرسه ميثاق الأمم المتحدة في مادته الثالثة الفقرة الثانية حينما قررت أنه «لكي يكفل أعضاء الصيغة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية، يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق».

وأول ما يقتضيه إعمال ذلك المبدأ أن تعترف كل دولة بآثار تصرفاتها القانونية وأعمالها المادية أو امتناعها عن القيام بعمل معين[1]. ولعل ذلك ما يجد له تطبيقاً في المجالات المختلفة لنشاط الدول.

ففيما يتعلق بنطاق الالتزامات التعاقدية يقتضي مبدأ حسن النية إحترام مبدأ أن الاتفاق ملزم pacta sunt servanda. وعدم تنفيذ هذا المبدأ الأخير يعد منافياً لمبدأ حسن النية لأنه ليس من حسن النية في شيء ان تريد الدولة أمراً ثم تريد نقيضه في ذات الوقت.

ومن ناحية أخرى يقتضي مبدأ حسن النية في مجال الالتزامات التعاقدية أن تراعي الدولة المتعاقدة التزاماتها ليس فحسب في علاقتها بالطرف الآخر من الاتفاق وانما في مواجهة الكافة أيضاً. ومن ثم فإن الاتفاقات السرية، وإبرام اتفاق يناقض اتفاقاً سابقاً[2] يعد منافيا لحسن النية.

وبوجه عام ينبغي مراعاة ذلك المبدأ عند تفسير وتطبيق الاتفاقات الدولية على نحو ما سبقت الاشارة اليه من قبل، ووفقاً للمادة ٢٦ من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات الصادرة سنة ١٩٦٩.

(١) Pinto Roger, Le Droit des relations internationales, Paris, Payot, 1972, 127 et ss.

(٢) Chaument ch. Cours général op. cit, P. 381.

وفي إطار العلاقات الديبلوماسية فيما بين الدول ذهبت محكمة العدل الدولية الى القول بأن سلوك الدولة المتضمن إعترافها بالسيادة الأقليمية لدولة أخرى على إقليم معين، ونشرها لخرائط تبين ان ذلك الاقليم خارج عن حدودها، وقبولها إرسال مبعوثين من طرفها لزيادة ذلك الإقليم تم استقبالهم من السلطات العامة فيه. كل ذلك يحول دون قيام تلك الدولة بمنازعة الدولة الأخرى في سيادتها على الاقليم المعنى[١].

وفي إطار ممارسة حق السيادة نجد أن هناك مبدأ يسود في إطار العلاقات الدولية مؤداه أن كل ما ليس محرماً بموجب قاعدة قانونية،عرفية كانت أو اتفاقية،يعد مباحاً، وذلك استصحاباً للأصل العام وهو أن الدولة ذات السيادة حرة في أن تتصرف في حدود القانون الدولي. بمعنى أنها تستطيع التصرف ما لم تحرم عليها قاعدة قانونية ذلك أو ان تضع له حدوداً معينة. وفي حالة غياب القاعدة نجد أن مبدأ حسن النية يصبح لازماً للتخفيف من غلواء مبدأ السيادة.

ولعلنا نجد تطبيقاً عملياً لذلك في قضية بحيرة لانو Lanoux بين كل من فرنسا واسبانيا. فمنابع هذه البحيرة توجد في فرنسا بينما تزود بالمياه نهراً يجرى في أسبانيا يسمى نهر كارول Carole. ولم يكن يوجد بين كل من أسبانيا وفرنسا اتفاقية معينة تنظم استغلال مياه هذه البحيرة. ولقد ذهب الحكم الصادر في التحكيم بين الدولتين المذكورتين إلى أنه إذا كان لفرنسا الحق في ان تستخدم مصادر مياه هذه البحيرة الموجودة في إقليمها في انتاج الطاقة الكهربائية، إلا أنه ينبغي أن تراعي مبدأ حسن النية على نحو يحقق مصالح الدول المجاورة، رغم عدم وجود أي تنظيم اتفاقي أو عرفي بين الدولتين لاستقلال مياه هذه البحيرة. كما دعا الحكم المذكور كلا الدولتين الى التفاوض

---

(١) Affaire du Temple de preah Vihear, C.I.J Rec. 1962. P. 6.

في هذا الشأن على ضوء مصالحها المشتركة[١].

وفي مجال العلاقة بين المنتظمات الدولية وأعضائها، نجد أنه ذلك المبدأ ينبغي أن ينظم العلاقة بين هذه وهؤلاء. فمن المعلوم أن المنتظمات الدولية لا تتمتع - بوجه عام - سوى باختصاصات محدودة إذا ما قورنت بالاختصاص العام للدول. ومن ثم فمن المتصور وجود تنازع في ممارسة هذه الاختصاصات - خاصة حينما تكون مشتركة - بين المنتظم والدول الأعضاء فيه. وقد يزيد الأمر صعوبة عدم وجود قاعدة ترسم بدقة حدود إختصاص كل من المنتظم والدول الأعضاء فيه، عندئذ ينبغي أن يحل هذا التنازع وفقاً لمبدأ حسن النية.

كذلك - يقتضي ذلك المبدأ قيام الدول الاعضاء بالاسهام الجاد في نشاط المنتظم. ولذلك فإنه مما يتنافى بلا شك مع مبدأ حسن النية مقاطعة دولة ما لنشاط المنتظم ولأجهزته، أو عدم الانتظام في ذلك على نحو قد يؤثر على حسن قيامه بوظائفه. ولقد عرف تاريخ الأمم المتحدة سابقة في هذا الشأن حينما امتنع الاتحاد السوفياتي عن حضور جلسات مجلس الأمن لمدة معينة احتجاجاً على عدم قبول مجلس الأمن مبعوثي حكومة الصين الشعبية ليمثلوا دولة الصين في المجلس المذكور ولقد كان من الممكن ان يحول ذلك الغياب دون انعقاد مجلس الأمن للنظر في المشكلات المعروضة عليه باعتبار أن الاتحاد السوفياتي أحد الأعضاء الدائمين فيه، وأن موافقته على القرارات الموضوعية لازمة لصدورها منه. ولقد وصف رئيس مجلس الأمن آنذاك تصرف الاتحاد السوفياتي بأنه عمل مناف لمبدأ حسن النية[٢].

كذلك فإن من مقتضيات حسن النية ألا تعرقل الدول الأعضاء تطبيق

---

(١) أنظر في عرض ذلك.

Affaire de l'utilisation des eaux du lac de lanoux, A.F.D.I. 1957.

(٢) Pinto, op. cit, P. 132–133.

التوصيات الصادرة من المنتظم المتمتعين بعضويته على الرغم من ان التوصيات ليست لها - من حيث الأصل - قوة ملزمة[1].

خلاصة

المتطلع الى المبادىء السابق استعراضها نجد أنها تأكيداً لما سبق أن تضمنه ميثاق الأمم المتحدة من قبل، وما رددته الوثائق الدولية اللاحقة على صدور ميثاق الأمم المتحدة، سواء في إطار ذلك المنتظم، أم في إطار العلاقات التبادلية بين الدول.

والواقع أن هذه المبادىء ليست وحدها - وبصورة حاصرة - هي التي تحكم **أو** ينبغي لها أن تحكم سلوك الدول تحقيقاً لهدف يحقق صالحها جميعاً والمتمثل في توطيد العلاقات الودية والتعاون فيما بينها، إلا أنها على أية حال تمثل أكثر المبادىء عمومية وأوسعها شمولاً في هذا الصدد.

وأياً ما كانت آراء الفقه **حول تحديد طبيعة هذه المبادىء وما إذا كانت من قبيل المصادر المادية للقانون الدولي كما ذهب البعض، وأنها لا تصبح من قبيل القانون الوضعي إلا من الوقت الذي تعبر فيه اليه من خلال مصدر من المصادر المعروفة مثل المعاهدات أو العرف[2] أو كانت من قبيل المبادىء العليا التي تمثل قواعد عليا ملزمة** droit imperalif général **بحيث** تأتي القواعد الأخرى **تطبيقاً لها**، كما تستمد شرعيتها وفاعليتها من موافقتها لها كما ذهب الى ذلك البعض الآخر[3]، إلا أنه يبقى أن هذه المبادىء تظل قواعد غير متمتعة بقوة النفاذ الذاتي بالنظر الى ما هي عليه من عمومية وشمول. وليس ذلك بمستغرب

---

(١) أنظر في هذا محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف، بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص١٥٤ وما بعدها.

(٢) Virally, Rôle des «principes»... op. cit, P. 546 et ss.

(٣) Chaumont, Cours général... op. cit, P. 370 et ss.

على مبادىء من هذا النوع إذ الغرض انها وضعت لكي تكفل تطور مجتمع دولي هو بذاته في مرحلة النمو والاكتمال. ولذا فهي لا يمكن لها ان تعني بتفصيلات قد تقعد بها - في لحظة زمنية معينة - عن مسايرة هذا التطور. ويبقى على القواعد التفصيلية التي تأتي مفسرة لها أو محددة لنطاق تطبيقها أن تكفل وضع ما تضمنته هذه المبادىء من معاني موضع التنفيذ.

ولعل ذلك لا يخل بما تتمتع به هذه المبادىء من صفة القانون الوضعي فمن المشاهد أن العديد من المبادىء الدستورية أو حتى بعض التشريعات العادية لا تجد لها سبيلاً الى التطبيق العملي إلا من خلال القواعد التفصيلية الصادرة تنفيذاً لها.



الباب الرابع

قرارات المنتظمات الدولية
كمصدر مباشر للقانون الدولي

تمهيد:

مدى اعتبار قرارات المنتظمات الدولية
مصدراً مباشراً للقانون الدولي:

من المقدمات التقليدية التي بدأ الفقه منها منذ اعتنائه بدراسة مدى اعتبار قرارات المنتظمات الدولية مصدراً مستقلا من مصادر القانون الدولي ، تحليل نص المادة ٢٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي أوردت تعداداً لمصادر القانون الدولي لم تظهر فيه قرارات المنتظمات الدولية[١].

ولقد ذهب الفقه في تفسيره لوضع قرارات المنتظمات الدولية من مصادر القانون الدولي على ضوء المادة المذكورة الى مذهبين:

---

(١) نذكر من هؤلاء الفقهاء على سبيل المثال لا الحصر : ـ

Pitrowsky G., Les Résolutions de l'assemblée Générale des Nations Unies et la portée du droit Conventionnel, R.D.I.S.D.P.S., 1953, pp. 231 et s.,

Parry, The Sources and Evidences..., op. cit., p. 109 ff,

Tammes, Decisions of international organizations as a source of international law, R.C.A.D.I., 1958/I, T. 91, pp. 276 and ff.

الدكتور محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنتظمات الدولية، المرجع السابق، ص ٢٨ .

احدهما يرفض اعتبارها من قبيل المصادر المستقلة لقواعد القانون الدولي.

أما ثانيهما: فان أنصاره يذهبون الى اعتبارها من قبيل المصادر الشكلية للقاعدة الدولية. ولكل مذهب من كلا المذهبين حججه في هذا الشأن.

فأما المذهب المعارض لاعتبار القرارات من قبيل مصادر القانون الدولي المتميزة: فانه يرى ان اغفال النص الصريح عليها في التعداد الوارد في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قد جاء مقصوداً. فالمادة المذكورة قد عددت - في رأيهم - مصادر القواعد القانونية التي تحكم المنازعات ذات الصبغة القانونية، وتطبق بواسطة الاجهزة ذات الطابع القضائي. اما قرارات المنتظمات الدولية فهي تصدر - في غالبيتها - عن أجهزة سياسية، كما انها تتوافر - في الأعم الأغلب من الأحوال - على حل المنازعات ذات الطابع السياسي[١].

ومن ناحية اخرى فان اغفال المادة المذكورة القرارات كمصدر لقواعد القانون الدولي يعود - في نظر طائفة من انصار هذا المذهب - الى أنها لا يمكن اعتبارها مصدراً منفصلا عن المصادر المذكورة في المادة ٣٨. فالقرارات - في رأيهم - ليست سوى نوعاً من الاتفاق بين الدول الاعضاء في المنتظم أبرم في صورة خاصة[٢]. وفي هذا يقول Levin في قرارات مجلس الأمن:

« ان هذه القرارات التي تتمتع - بناء على نصوص الميثاق - بقوة ملزمة في

---

(١) ويعبر اللورد فلبمور عن ذلك بقوله:

«The Council is a body which must give satisfaction in cases which cannot be dealt with according to law»

المشار إليه في Parry المرجع السابق ص١١٠.

(٢) Anzilotti, Corso di Diritto Internazionale, Roma, 1926, p. 258.

مواجهة الدول الاعضاء لا تختلف من حيث طبيعتها القانونية عن الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف . . [1].

القرارات اذن تعد - في نظرهم - ذات طبيعة اتفاقية في جوهرها ، والاتفاقيات قد جاء ذكرها في التعداد الذي أوردته المادة المذكورة ، فلا حاجة اذن للنص على القرارات على استقلال.

على أن طائفة أخرى من أنصار هذا الاتجاه ، لا تذهب الى حد تسوية القرارات بالاتفاقيات وانما تقنع بالقول بأن تطبيق القرارات أمام المحكمة لا يعدو أن يكون في حقيقته - تطبيقاً للمعاهدة المنشئة للمنتظم التي تعد مصدر صلاحية القرارات لانتاج آثارها ، فلا حاجة اذن للنص على هذه الأخيرة استقلالا[1].

ولعل ثمة سوابق قضائية قد تؤيد المذهب المعارض لعدم اعتبار قرارات المنتظمات الدولية مصدراً مستقلا لقواعد القانون الدولي . ففي قضية اللوتس ذهبت المحكمة الدائمة للعدل الدولي الى القول بأن « القواعد القانونية الملزمة للدول . . .هي تلك التي تصدر عن حر ارادتهم ، كما عبرت عنها الاتفاقيات ، أو بواسطة العادات التي جرت الدول على تقبلها باعتبارها تعبيراً عن القواعد القانونية[3] . . .

كذلك اصدرت المحكمة العسكرية التي انعقدت لمحاكمة كبار مجرمي

---

(١) Levin, D.B. Immunité diplomatique, éd. accad. Sciences de l'U.R.S.S., 1949, P. 103.

المشار إليه في :

Tunkin, droit international public, Paris, Pedone, 1965; p. 107.

(٢) Castaneda, Op. cit., pp. 214 - 215.

Tunkin, op. cit., p. 107.

(٣) C. P. J. I., 1927, Series A, No. p. 18.

الحرب الالمان حكماً جاء فيه «أن القانون الدولي ليس من وضع مشرع دولي»[1].

أما المذهب الثاني الذي يؤيد اعتبار قرارات المنتظمات الدولية من قبيل مصادر القانون الدولي المتميزة: فانهم يستندون الى حجج هي في ذاتها رد على الحجج التي استند اليها انصار المذهب الاول.

فمن ناحية يرون أن صمت المادة ٣٨ عن ذكر القرارات بين تعدادها لمصادر القانون الدولي لم يكن في حقيقته مقصوداً، وانما أملته ظروف تاريخية أحاطت بإعداد مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة (وهو المصدر التاريخي للنص الحالي حيث نقل هذا الاخير الى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية كما هو). فلقد تأثر واضعو النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة بالتقاليد الخاصة بالمؤتمرات الديبلوماسية التي نبعت منها المنتظمات الدولية وتعتبر صورة متطورة لها. فلقد كان من الصعب في هذه المؤتمرات فرض التزامات معينة على عاتق الدول المشتركة فيها بموجب قرار صادر بالاغلبية، بل كان يقتضي الامر لترتيب آثار ملزمة تحقيق الموافقة الاجماعية من جانب هذه الدول[2].

أما بالنسبة للأمم المتحدة فان الامر يختلف، ذلك ان هذا المنتظم «لم يعد يثير الخوف كما كان في عهد عصبة الامم من ان تصبح بمثابة دولة فوق الدول»[3] فليس بمستبعد اذن، والحال كذلك، ان يقوم المنتظم بموجب ما قد يصدر من قرارات بارساء قاعدة قانونية؛ وتصبح تلك القرارات عندئذ بمثابة المصدر الشكلي لهذه القواعد.

---

(١) مشار إلى هذا الحكم في:

Skubiszewsky, Enactement of law by international organizations, op. cit., p. 244.

(٢) و (٣) PARRY, op. cit., pp. 109 - 119.

ومن ناحية ثانية فانه يعد تجوزاً ما قد يقال بتماثل قرارات المنتظمات الدولية من حيث الطبيعة مع الاتفاقيات الدولية، فكما قال « تونكين » ان الاتفاقية الدولية لا بد وان تعكس بالضرورة تلاقي ارادة أطرافها على الالتزام بما جاء فيها، بينما الامر على خلاف ذلك بالنسبة لقرارات المنتظمات الدولية. فقرار صادر من مجلس الامن ضد دولة معتدية مثلا لا يتصور فيه التقاء ارادة هذه الاخيرة مع ارادة بقية الدول الاعضاء[1].

أما القول بأن قرارات المنتظمات الدولية تعد في واقعها تطبيقاً وتفسيراً للمعاهدة المنشئة، ومن ثم لا تعد مصدراً مستقلا عن هذه الاخيرة للقواعد القانونية فان ذلك قد يصدق - حتى لو سلمنا جدلا بصحة تلك النتيجة - اذا تعلق الامر بقرار صادر عن جهاز أصلي. على ان محكمة العدل الدولية قد تقوم بتطبيق وتفسير قرار صادر عن جهاز فرعي انشىء بدوره بموجب قرار آخر[2].

أضف الى ذلك انه ليس ما يمنع من ان يعتمد أحد المصادر في وجوده على مصدر آخر أعلى منه دون ان يطعن ذلك في تميز كل منهما عن الآخر. والقول بغير ذلك يجعل قيام المحكمة - في ظل النظم القانونية الوطنية - بتطبيق التشريعات لا يعدو في حقيقته سوى تطبيقاً للدستور، وما يترتب على ذلك - تمشياً مع هذا المنطق - من اعتبار الدستور هو المصدر الوحيد للقانون وهذا ما لا يمكن التسليم به[3].

وأخيراً فان السوابق القضائية التي قد تصلح حجة لصالح المذهب المعارض لاعتبار القرارات مصدراً مستقلا للقانون الدولي، لا تعد مع ذلك بالحجة

(١) أنظر تونكين، المرجع المشار إليه، ص١٠٧ وما بعدها.
(٢) تامس: المرجع المذكور ص٢٦٩ وما بعدها. محمد سامي عبدالحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية، المرجع المذكور ص٢٨.
(٣) نفس المرجع السابق.

الحاسمة، خاصة اذا علمنا ان هناك سوابق قضائية اخرى يمكن اعتبارها حججاً لصالح المذهب الاول. فلقد طبقت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر بصدد اثر الاحكام الصادرة من المحكمة الادارية النظام الأساسي للمحكمة وهو بعد قرار صادر من الجمعية العامة للامم المتحدة[1]، وجرت على نفس ذلك المنهج في رأيها الاستشاري المتعلق بأحكام المحكمة الادارية لمنتظم العمل الدولي حيث طبقت كلا من النظام الأساسي لهذه المحكمة ولائحة موظفي المنتظم، وكلاهما يعد من قبيل القرارات الصادرة عن المنتظم[2]. وأخيراً فان المحكمة قد طبقت اللوائح المالية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في رأيها الاستشاري الصادر بشأن بعض نفقات الامم المتحدة وهي بدورها قرارات صادرة عن هذا المنتظم[3].

وبناء على كل هذه الحجج يخلص أنصار هذا المذهب الى ان قرارات المنتظمات الدولية تعد من قبيل المصادر المستقلة والمتميزة للقانون الدولي، على الرغم من عدم النص عليها من جانب المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

ومن خلال عرض حجج هذين المذهبين الفقهين المتعارضين حول وضع قرارات المنتظمات الدولية كمصدر مستقل بين المصادر الوارد ذكرها في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، يمكن ان نخلص الى نتيجة مؤداها ان اغفال المادة المذكورة النص على القرارات بين مصادر القانون الدولي، ان لم يكن قاطعاً في ذاته على استبعادها من مصادر هذا القانون، فان دحض هذه الحجة ليس بكاف بدوره للقول بأن هذه القرارات تعد من قبيل تلك المصادر.

---

(١) C. I. J., Rec. 1954, p. 47, 51 et ss.

(٢) C. I. J., Rec., 1956, p. 77, 80 et ss., et p. 92 et s.

(٣) C. I. J., Rec., 1962, p. 151, 168 - 169.

ونرى انه ينبغي ان تحل هذه المشكلة بتحليل قرارات المنتظمات الدولية على ضوء فكرة المصدر الشكلي للقانون، مفهوماً على أساس أنه تعبير عن الارادة الشارعة لمن له سلطة التشريع في الجماعة، لنقرر بعد ذلك على ضوء النتائج التي نتوصل اليها ما اذا كانت هذه القرارات - ولخصائص ذاتية فيها - تصلح أو لا تصلح لأن تكون مصدراً لقاعدة قانونية دولية.

فاذا توصلنا الى انه من الممكن اعتبار قرارات المنتظمات الدولية من قبيل مصادر القانون، كان لنا ان نتساءل عما اذا كان ذلك يصدق عليها كلها أم يصدق على طائفة منها فقط.

واذا كان اهتمامنا ينصرف في هذا الباب الى دراسة قرارات المنتظمات الدولية باعتبارها - بذاتها - مصدراً لقواعد القانون الدولي، اي باعتبارها تعبيراً عن الارادة الشارعة للمنتظم الدولي وحده، فان ذلك يثير في ذهننا تساؤلا حول المدى الذي يمكن ان نعتبر فيه قرارات المنتظمات الدولية من قبيل التشريعات، أي من قبيل التصرفات الصادرة عن سلطة تشريعية مختصة بهدف وضع قاعدة قانونية مكتوبة.

وعلى ضوء ما سلف نركز دراستنا على التشريعات كمصدر من المصادر من المصادر الشكلية للقانون، ومدى تشابه الدور الذي تلعبه القرارات الصادرة من المنتظمات الدولية مع الدور الذي تلعبه التشريعات في ارساء القواعد القانونية.

وعلى هذا فاننا سندرس في هذا الباب فصلين: -

الفصل الاول: يخصص لتحليل فكرة التشريع كمصدر من مصادر القانون ومدى ملاءمتها لطبيعة المجتمع الدولي، والى أي حد يمكن قياس قرارات المنتظمات الدولية على التشريعات.

الفصل الثاني: وندرس فيه بعض الصور التي تقوم قرارات المنتظمات الدولية فيها بدور تشريعي للقواعد القانونية الدولية.

الفصل الأول

خصائص التشريع كمصدر للقانون
ومدى توافرها في قرارات المنتظمات الدولية

يعرف التشريع بأنه التصرف الذي يتوصل به صاحب السلطة في وضع القواعد القانونية في مجتمع معين للتعبير عن إرادته الشارعة[١].

هذا التعريف يشير لنا الى خصائص ثلاث ينبغي توافرها في التشريع :-

أولها: أنه تصرف قانوني صادر عن جانب واحد لجهاز مختص بسلطة التشريع في الجماعة.

ثانيها: أنه أداة ذلك الجهاز في وضع قواعد مكتوبة عامة وجردة تحكم المجتمع المعني.

ثالثها: أن هذه القواعد لها صفة الإلزام.

ونبحث فيما يلي مدى توافر هذه الخصائص الثلاث في قرارات المنتظمات الدولية تمهيداً للانتهاء الى اعتبارها أداة تشريعية لقواعد القانون الدولي في الجماعة الدولية أو إلى الخلاص إلى إنكار ذلك الدور عليها.

---

(١) أنظر في تعريف التشريع وفي بيان عناصره:

Ripert et Boulanger, Traité de droit civil d'après le traité de Planiol, Tome. I, 1956, No. 198.

حسن كيره. أصول القانون. دار المعارف بمصر ١٩٥٩ - ١٩٦٠، ص٢٧٦ وما بعدها.

الخصيصة الأولى: التشريع - من الناحية الشكلية - تصرف قانوني صادر عن الجانب الواحد لسلطة مختصة بالتشريع:

أهم ما يميز التشريع هو صدوره - باعتباره تصرفاً قانونياً - عن الجانب الواحد لسلطة أنيط بها ممارسة الاختصاص التشريعي. هذه السلطة قد تتمثل في جهاز يضم شخصاً واحداً فقط كرئيس الدولة مثلاً، كما قد يضم أكثر من شخص، بل وقد يضم أعضاء الجماعة كلها كما هو الحال في الديمقراطيات المباشرة؛ ومع ذلك يظل التشريع معتبراً من قبل التصرفات الصادرة عن جانب واحد، إذ ينسب الى السلطة التي أصدرته كوحدة متكاملة[1].

ولقد كان من السهل علينا أن نقول بتوافر هذه الخصيصة في قرارات المنتظمات الدولية باعتبارها من قبيل التصرفات الصادرة من جانب المنتظم وحده، لولا أن هناك اختلافاً في مدلول التشريع - من الناحية الشكلية - في إطار النظم القانونية الوطنية عنه في إطار القانون الدولي.

فتوافر هذه الخصيصة لا يثير مشكلات كبيرة في نطاق النظم القانونية الوطنية حيث تصدر التشريعات - كقاعدة عامة - في صورة تصرفات صادرة عن الجانب الواحد للسلطة التشريعية المختصة.

على أن هناك تردداً كبيراً يحيط بالتسليم بذلك التصوير لمفهوم التشريع في نطاق القانون الدولي. وقد يكون مرجع ذلك هو أن وجود السلطة التشريعية التي تقوم بإرساء القواعد القانونية بتصرفات صادرة من جانبها وحدها ليس من الظواهر المألوفة في نطاق العلاقات الدولية. هذا بالإضافة

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، جـ٢، ص٤٨٩ وهامش (١) من الصفحة المذكور. وانظر أيضاً:

Yemin, Legislative power in United Nations nad Specialized Agnecies, Leyden, 1966, p. 3,

وينبغي أن يفهم الجهاز التشريعي هنا على معنى واسع، ليندرج فيه أيضاً السلطات المختصة بوضع القواعد اللائحية التي يناط وضعها عادة بالسلطة التنفيذية.

إلى أن مبدأ المساواة في السيادة الذي ما زال يمارس تأثيراً كبيراً على المجتمع الدولي ينعكس على اسلوب وضع القواعد القانونية الدولية، والادوات المستعملة لتحقيق هذا الغرض. ولعل مبدأ المساواة في السيادة هو الذي دفع فريقاً من الفقه الى القول بعدم إمكان إلزام الدول بقواعد قانونية لم يكن لإرادتهم دخل - بشكل أو بآخر - في إرسائها[1]. ولعله كان من أثره أيضاً أن أصبحت المعاهدات - باعتبارها أدوات رضائية للتعبير عن الإرادة الشارعة في الجماعة الدولية - هي الاداة التشريعية بالدرجة الاولى للقواعد الدولية المكتوبة في المجتمع الدولي[2].

---

(١) Anzilotti, Corso di Diritto Internazionale, Roma, 1928.

Openheim - Lauterpacht, International law, 7th. ed., London, 1943, pp. 8ff.

وانظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان، المرجع السابق، ص٦٦ وما بعدها. ولقد كان طبيعياً أن يذهب بعض أنصار هذه الإتجاهات الفقهية إلى اعتبار القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية لا تعدو في حقيقتها الأدوات الإتفاقية، فهي إما أن تكون إتفاقاً أبرم في صورة خاصة، وإما أنه لا يمكن فصلها عن المعاهدة المنشئة للمنتظم باعتبار أن المعاهدة هي أساس صلاحية تلك القرارات لآثارها القانونية، والمعاهدة هي في نهاية الأمر تصرف إتفاقي.

Anzilotti, Corso di Diritto Internazional, op. cit., pp. 258 - 259.

(٢) أنظر:

Merel, Marcel, Le pouvoir réglementaires des institutions Internationales, A.F.D.I., 1958, P. 342 et s.

وانظر أيضاً في اعتبار المعاهدات الدولية أكثر الوسائل المستعملة في القانون الدولي اقتراباً من التشريع، واعتبار المؤتمرات السياسية أقرب التنظيمات إشتباهاً بالأجهزة التشريعية:

Mc Nair, The Functions and Differing Legal Caracter of Caracter of Treaties, B.Y.B.I.L., 1930, P. 100.

وفي نفس المعنى:

Breirly, The legislative function in international relations, the basis of obligations in international law and other papers, Oxford, 1958, p. 214.

Jesup, parliamentary diplomacy, an examination of legal quality of

على أننا في هذه الدراسة لا نريد أن نتوقف عند المدلول التقليدي للإصطلاح التشريعي في القانون الدولي والذي فهمه كثير من الفقهاء على أنه مرادف لعملية وضع القاعدة الدولية أي أنه يعني نتاج الإرادة الشارعة بوجه عام[١]. فنحن نفضل - في إطار دراستنا هذه - أن نثبت أن للتشريع في نطاق القانون الدولي مفهوماً لا يختلف عن مفهومه في القانون الوطني، وأن ننظر إليه باعتباره - من الناحية الشكلية - تصرفاً صادراً عن جانب واحد لجهاز مختص بإرساء القواعد القانونية الملزمة. وبناء على ذلك فإن دراستنا للتشريع في هذا الموضع ستجري على اساس أنه أحد مصادر القانون وليس كل مصادره[٢]. أضف الى ذلك أن المفهوم الضيق لفكرة التشريع في القانون الدولي قد تتلاءم بصورة أكبر مع الدور الذي بدأت المنتظمات الدولية في الاضطلاع به - وإن لم ينجزه تماماً - في مباشرة الوظيفة التشريعية في الجماعة الدولية على نحو مقارب لدور الاجهزة التشريعية في النظم القانونية الوطنية[٣].

---

rules of procedure of United Nations, R. C. A. D. I., 1956, /. I, T. 89, P. =
203.

(١) يعرف Hundson التشريع الدولي بقوله:

«The term international legislation would seem to discribe quite usefully the process and the product of conscious efforts to make additions, to change in the law, of Nations».

Hudson, International legislation, a collection of texts of multilateral international instruments of interest, Washington, 1931, Vol. I, p. WIII;

(٢) Tammes, op. cit., p. 269.

(٣) أنظر بوجه خاص في أثر نشأة المنتظمات الدولية على تطور المصادر التقليدية للقانون الدولي، وعلى تبلور فكرة التشريع بمفهومه الدقيق:

Reuter P., Organization Internationale et Evolution du droit, Mélanges en l'onneur de A. Mastre, Sirey, Paris, 1956, pp. 451 - 452.

وانظر على وجه الخصوص قوله:

= «influence des organisations internationales est encore plus originale:

فإذا فهمنا اصطلاح التشريع على هذا المعنى المحدد ، فإن ذلك يعنى توافر الخصيصة الأولى من خصائص التشريع في قرارات المنتظمات الدولية باعتبارها - على وجه علعموم - من قبيل التصرفات الصادرة من جانب المنتظم وحده actes unilatéraux

الخصيصة الثانية: التشريع يعبر عن قاعدة عامة مجردة:

جرى الفقه على اعتبار صفتي العمومية والتجريد من أهم خصائص القاعدة القانونية. فقاعدة ما للسلوك لا توصف بأنها قانونية ما لم يتوافر لها - من بين ما يجب أن يتوافر لها - صفة العمومية والتجريد[1] ، كما أن أداة ما لا توصف

= c'est par leur intermédiaire qu'apparait une nouvelle source formelle du droit international: la législation internationale.

Concéder à une organisation internationale des compétences nécessaires pour imposer aux Erats Membres des règles et permanentes c'est procéder à une délégation trop importante pour qu'elle ne reste pas jusqu'à présent exceptionnelle».

ورويتير ، إذ يقول بأن ظهور المنتظمات وتزايدها قد أدى إلى ظهور « مصدر شكلي جديد للقانون الدولي » وهو التشريع الدولي ، وأن ذلك يعني « تزويد المنتظم بسلطة فرض قواعد عامة ودائمة على الدول الأعضاء » . فإنه يمكن أن نستنتج من هذا أن الفقيه يعتنق المدلول الذي شايعناه لفكرة التشريع الدولي .

وانظر في معنى مقارب :

الاستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد ، القيمة القانونية للقرارات المنتظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص١٢٧ .

(١) أنظر حسن كيرة ، أصول القانون ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٥٩/١٩٦٠ ، ص٢٥ - ٣١ . ص٢٥ - ٣١ .

وانظر أيضاً :

Ellul, Sur l'artificialité du droit di l'exception, Archive de philosophie du droit, 8, Paris, Sirey, 1963, pp. 24 - 25.

Roublier, Théorie générale du droit, 2o éd., Paris 195!, pp. 25 - 29

Levi, Alessandaro , Teoria Generale Del Diritto, Padova, C.E.D.A.M. = 1953, PP. 157 - 158.

بأنها مصدر للقانون ما لم تكن أداة للتعبير عن القواعد العامة والمجردة[١].
وخصيصة العمومية والتجريد تعني من ناحية أن القاعدة القانونية لا تتوجه إلى شخص أو أشخاص بعينهم منظوراً إليهم في ذاتهم؛ وتعني من ناحية أخرى قابليتها للانطباق لعدد غير محدود من المرات على المراكز القانونية التي يتوافر لها شروط خضوعها للقاعدة المعنية. يستوي في ذلك المراكز التي تعاصر صدور القاعدة أو تلك التي تطرأ بعد ذلك.

ولسنا نرى في قرارات المنتظمات الدولية ما يمثل بدعاً في هذا الشأن. فلكي يمكن اعتبارها هي الاخرى - وبذاتها - من قبيل مصادر القانون الدولي، وجب أن تكون القواعد التي تعبر عنها عامة ومجردة.

= وأخذ بهذا الرأي من المشتغلين بالقانون الدولي:

Abdel Hamid, Sami, Quelques réflexions..., op. cit., p. 8 et s.

(١) ولعل اشتراط توافر العمومية والتجريد في القاعدة لكي توصف بأنها قاعدة قانونية هو الذي دعا بعض الفقهاء الى إنكار صفة «مصدر القانون» على المعاهدات لأنها تكشف - في نظرهم - عن قواعد عامة ومجردة. وذهبوا إلى اعتبارها من قبيل مصادر للإلتزامات الدولية، وفي هذا المعنى يقول الأستاذ فيتزموريس: -

«Treaties are, formally, a source of obligations rather than a source of law. the only law that enter into these is derived, not from the treaty creating them, or fron any treaty but from trety creating them, them, or from any treaty – but from the principle Pacta Sunt Servanda – an antecedent general principle of law. A genuine law of course be applicable only to certain particular subjects of general system. but if so it is usually as members of a class, not as individuals».

FITZAMAURICE, Problems regarding the formal sources of international law, Symbolae, La Haye, Vérzfi, 1958, pp. 157 – 158.

وانظر في معنى مقارب:

ABDEL – HAMID, SAMI, Quelques réflexions..., op. cit., p. 50 et ss.

وانظر لنفس الفقيه مؤلفه: أصول القانون الدولي، القاعدة الدولية، مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية - ١٩٧٢، ص١٥٩ وما بعدها.

على أننا إد نقرر ذلك، فإننا لا نكون قد حسمنا الامر كله، بل يبقى أمامنا التساؤل عما يعد من بين القرارات الصادرة عن المنتظم الدولي عاماً ومجرداً وما لا يعد منها كذلك، وهو بعد تساؤل قد تثير الإجابة عليه شيئاً من صعوبة.

ونبدأ ببحث فكرة العمومية لنعقبها بعد ذلك بالحديث عن فكرة التجريد.

فكرة العمومية:

أول ما ينبغي الإشارة إليه هو أن عمومية الخطاب لا تعني بالضرورة شمولها أي توجيهها الى الكافة؛ فليس المعيار الذي ننشده معياراً كمياً وإنما هو معيار كيفي يتمثل في أن عمومية خطاب القاعدة التي يعبر عنها قرار المنتظم تعني عدم إمكانية تحديد ذاتية المخاطب بأحكامه بادىء ذي بدء وعلى وجه القطع[1]. فالمعيار إذن عدم قابلية تحديد ذوات المخاطبين بالقرار وليس بعددهم[2].

ولعلنا نجد سنداً لذلك من قضاء محكمة الجماعات الاوروبية التي استندت دائماً في تحديدها لطبيعة القرار الصادر عن تلك المنتظمات وما إذا كان عاماً général أم فردياً Individuelle الى قابلية المخاطبين بأحكامه أو عدم

---

(١) أنظر في هذا:

Morand, op. cit., p. 158.

ولعل ذلك المعيار يقترب كثيراً - إن لم يتطابق - مع المعيار السائد في فقه القانون الخاص لتعريف عنومية القاعدة والذي مؤداه أن القاعدة تنتفي عنها صفة العمومية إذا كان المخاطبون بها محددين بأسمائهم بينما لا يمنع من اعتبارها عامة إن يكون المخاطبون محددين بأوصافهم، وهو ما عرف في الفقه تحت تسمية معيار التعيين بالإسم والتعيين بالوصف.

أنظر الأستاذ الدكتور حسن كيره. أصول القانون، المرجع السابق، ص٢٥ وما بعدها.

(٢) Laland, Vocabulaire téchnique et critique de la philosophie. 9 éd., Paris, P.U.F., 1962 P. 378.

قابليتهم للتحديد بالذات. فلقد ذهبت المحكمة الى أن «الخصيصة الاساسية للقرار الفردي - في الجماعة الاقتصادية الاوروبية - تنبثق من إمكانية تحديد المخاطبين بأحكامه (بذواتهم)، بينما نجد أن الخصيصة الأساسية للائحة - ولأنها تعبر عن قواعد قانونية - تتمثل في أنها تتوجه الى مخاطبين لا يمكن تحديدهم، أي أن طائفة المخاطبين بأحكامها ينظر اليهم نظرة مجردة عن ذواتهم»[1].

على أنه ينبغي من ناحية أخرى أن نوجه النظر إلى أن إمكانية تحديد المخاطبين بالقرار بل وحصرهم لحظة صدوره لا تعني دائماً أن القرار يعتبر فردياً. فمناط تقدير إمكانية أو عدم إمكانية تحديد المخاطبين بالقرار وبالتالي مناط اعتبار هذا الاخير فردياً أم عاماً هو بما إذا كان من المتصور أن يتناول

---

(١) وهذا هو نص الحكم الذي ترجمناه - بتصرف قليل - في المتن:

«Les traits essentiels de la décision résultant de la limitation des destinataires auxquels elle s'addresse, alors que le règlement, de caractère essentiellement normatif, est applicable non à des destinataires limités, désignée ou indentifiables, mais à des catégories envisagées abstraitememnt et dands leur ensemble».

L'Arrêt de la cour du 15 juillet 1962, Affaire No. 25 – 26, Rec. Vol. IX, p. 223.

وانظر في ذات المعنى: حكم المحكمة المذكورة الصادرة في ١٩٦٢/١٢/١٤ في القضايا المرتبطة Affaires jointes رقم ١٦ و١٧ لسنة ١٩٦٢ مجموعة الأحكام، العدد الثاني، ص٩١٨.

وانظر أيضاً خاتمة مذكرة المحامي العام «رومير» في القضية رقم ١ لسنة ١٩٦٤، مجموعة الأحكام، الجزء العاشر، ص٨٣٨/٨٣٧، حيث ذهب في اعتبار القرار الصادر عن الجماعة الإقتصادية الأوروبية من قبيل القرارات العامة وليس الفردية إلى الإستناد الى معيار عدم قابلية المخاطبين بأحكامه للتحديد بالذات:

«Le groupe des intéressés evantuels devient alors non seulement plus grand, mais aussi sans limite, indéterminelle».

وانظر أيضاً الأحكام الخاصة بالقضايا رقم ١٠٦ و١٠٧ ١٩٦٣ الصادرة في أول يوليو ١٩٦٥ حيث اعتنقت ذات المعيار.

الخطاب الذي يتضمنه أشخاصاً آخرين في المستقبل أم لا[1] ، أو باستخدام عبارات محكمة الجماعات الاوروبية فإن القرار يصبح قراراً عاماً إذا كان إذا كان عدد المخاطبين بأحكامه عدداً مفتوحاً nombre ouvert ، بينما يعد فردياً إذا كان عدد المخاطبين به عدداً مغلقاً nombre clos[2] .

ولعل ذلك ما يطرح علينا بالضرورة تساؤلا حول من يمكن اعتباره مخاطباً بالأحكام التي يتضمنها القرار . وتبدو أهمية هذا التساؤل إذا علمنا أن المعيار الذي اعتنقناه في القول بأن قراراً ما يعد فردياً أو عاماً هو مدى إمكانية تحديد المخاطبين بأحكامه . وهذا ما يدعو الى ضرورة تعيين من هو المخاطب بالقرار .

١ ـ ونبادر الى القول بأن العبرة فيمن يعد مخاطباً بأحكام القرار هو بمن توجه اليه القرار مباشرة .

فلا عبرة إذن بمن يخاطبهم القرار من خلال المخاطب الأصلي به ، أي لا عبرة بما يمكن تسميتهم « المخاطبين بالواسطة »[3] .

ولقد اعتنقت محكمة الجماعات الاوروبية هذا المعيار حينما رفضت وجهة نظر « اللجنة » في الجماعة الاقتصادية الاوروبية التي ذهبت الى اعتبار قرار صادر في مواجهة المانيا الاتحادية من قبيل القرارات العامة (أي لائحة) ـ على اعتبار أنه يمس بأحكامه رعايا هذه الدولة . ولقد أسست المحكمة رفضها لوجهة النظر هذه على اساس ان القرار المذكور لا يتعلق سوى بمخاطب محدد (هو

---

(١) Morand, op. cit, p. 160.

(٢) أنظر في الإحكام المتعلقة بالقضايا المرتبطة : رقم ٥٥ حتى ٥٩ لسنة ١٩٦٣ الصادر في ٩ يونيو ١٩٦٤ ، مجموعة الأحكام ، الجزء العاشر ، ص ٤٣٢ ـ ٤٣٨ .

(٣) Morand, op. cit., pp. 160 - 162.

المانيا كدولة) كما أن آثاره الملزمة لا تنصرف إلا اليها فقط»[1].

وعلى ذلك فإذا كان المخاطبون المباشرون بالقرار يمكن تحديدهم بذاتهم كان القرار فردياً، أما إذا لم يكن تحديدهم ممكناً كان القرار عاماً.

٢ ـ ومن ناحية أخرى فإن العبرة فيمن يعد مخاطباً بالقاعدة التي يتضمنها القرار هو بمن يتوافر فيه حالاً أو مآلاً على وجه القطع شروط انطباق القاعدة ومن ثم فإنه يخرج من طائفة من يصلح أن يكون مخاطباً بالقاعدة أولئك الذين يحتمل أن يتوافر فيهم هذه الشروط[2].

وعلى ذلك فإذا كان من تتوافر فيهم فعلاً شروط انطباق القاعدة ـ حالاً أو مآلا ـ يقبلون التحديد كان القرار فردياً، أما إذا تعذر تحديدهم كان القرار عاماً.

والواقع أن القول بغير ذلك يؤدي بنا إلى اعتبار كافة القواعد من قبيل القواعد الفردية بناء على معيار قابلية أو عدم قابلية المخاطب بالقاعدة للتحديد وهو المعيار الذي اعتنقناه. فالأخذ بفكرة «الاحتمال» يؤدي بنا الى تصور احتمال توافر شروط انطباق القاعدة على جميع أعضاء المجتمع، وهؤلاء يمكن تحديدهم بطريقة أو بأخرى.

وعلى ذلك فإن العبرة في تعيين من يعد مخاطباً بالقرار هو بمن تتوافر فيه

---

(١) الحكم الخاص بالقضية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٢ الصادر في ١٥ يوليو ١٩٦٢، مجموعة الأحكام، الجزء التاسع، على ٢٢٢ ـ ٢٢٣.

(٢) Morand, op. cit., 162 - 163.

الذي يقول في شأن القرارات الصادرة عن الجماعات الأوروبية: ـ

«Nous pensons que si la critère du «nombre déterminé des distinataires» devait être considéré comme décisiif, en droit communautaire... seul les distinataires effectifs devraient être pris en considération». Op. cit. p. 163.

ونحن نرى ان ذلك يصدق أيضاً على القرارات الصادرة عن أن منظم دولي.

على وجه اليقين حالاً أو مالاً، شروط انطباقه. ومن ثم فإذا كان من الممكن تحديد هؤلاء كان القرار فردياً، أما إذا تعذر ذلك كان القرار عاماً.

فكرة التجريد:

أما عن التجريد - باعتباره الوجه المادي لصفة العمومية في القاعدة القانونية: فإن العنصر الذي يدخل في الاعتبار عند تقدير توافر هذه الصفة أو عدم توافرها هو المراكز القانونية التي يحكمها. ومن ثم فإن القاعدة القانونية تصبح مجردة اذا كانت المراكز القانونية التي يمكن أن تنطبق عليها القاعدة غير قابلة للتحديد. بينما تنتفي هذه الصفة كلما امتنعت في المستقبل إمكانية تكرار نشأة المراكز القانونية الخاضعة لحكم القاعدة[1].

ولا تثور صعوبة حيث تكون القاعدة عامة ومجردة فإنها تصبح - اذا ما توافر لها عنصر الإلزام - قاعدة قانونية، كما أنه لا صعوبة في انتفاء هذه الصفة عن القاعدة اذا تخلف توافر صفتي العمومية والتجريد عنها. على أن الذي يثير التساؤل هو ما إذا كانت قاعدة ما يمكن أن تكون من ناحية مجردة حتى ولو كانت فردية. وهل يمكن - على العكس - أن تكون عامة وإن لم تكن مجردة؟ وهل يمكن في كلا هاتين الحالتين - اعتبار القاعدة من قبيل القواعد القانونية؟

في الفرض الأول حيث تتوافر صفة التجريد دون العمومية لا يمكن أن

---

(١) حسن كيره، المرجع السابق، ص٢٥٠ وما بعدها. وانظر «موران» الذي يقول في ص١٦٥ من المرجع السابق:

«Une norme est abstraite lorsque le nombre des comportements humains règlementés est ogjectivement indéterminé, c'est-à-dire qu'il peut varier indéfinim ent durant la période de validité d'un acte normatif».

نكون بصدد قاعدة قانونية. بل يمكن أن نكون بصدد قواعد تحكم علاقات فردية ناشئة في الأعم الأغلب من الأحوال عن تصرفات اتفاقية كالعقود، ففي مثل هذه الصور، نجد أنه على الرغم من أن صفة التجريد تتيح للقاعدة عدداً غير محدود من مرات التطبيق، إلا أنها تظل دائماً حبيسة أطراف العلاقة القانونية، وهؤلاء يعتبرون محدودين بذواتهم، مما يبقى على مثل هذه القاعدة صفتها الفردية التي تبعدها بالتالي عن ميدان القواعد القانونية[1].

أما حيث تكون القاعدة عامة الخطاب فلا يمكن أن تتصور الا مجردة أيضاً حتى ولو كانت تختص بتنظيم مركز أو علاقة قانونية معينة بذاتها، إذ أن عدم إمكانية تحديد المخاطبين بذواتهم تتيح لمثل هذه القاعدة أن تنطبق لعدد غير محدود من المرات في كل حالة تتوجه فيها بخطابها الى شخص جديد. وهذا بعينه هو الذي يعنيه توافر صفة التجريد[2].

الخصيصة الثالثة: التشريع يعبر عن قواعد ملزمة:

واذا كان يلزم لاعتبار التشريع من قبيل مصادر القانون أن يعبر عن

(١) قرب الى ذلك: Virally, La pensée juridique, op. cit., p. 49-50. – Morand, op. cit., pp. 165-166.

ومن امثلة القواعد المجردة وان لم تكن عامة: تلك التي تتضمنها توصيات الجماعة الاوروبية للفحم والصلب، والتوجيهات الصادرة عن كل من الجماعة الاوروبية للطاقة الذرية، فهي تتجه عادة الى مخاطب بذاته. انظر في ذلك: Catalano, Manuel du Droit des Communautés Européennes, 2é., Dalloz-Sirey, Paris, 1965, p. 115.

وهو يقول: «Le caractère normatif ne serait être attribué ni aux 'recommandations' de la CECA, ni au 'directives' et 'décisions' des C.E.E. et C. E.E.A. (أي الجماعة الاوروبية للطاقة الذرية)

على أنه يرى مع ذلك انه يمكن أن ينبثق عنها ـ بصورة غير مباشرة ـ آثار قاعدية اذا ما وضعت بواسطة الدولة المخاطبة بها موضع التنفيذ بواسطة ادوات قانونية تتضمن اما ارساء قواعد قانونية جديدة واما الغاء ما وقائم منها أو تعديله.

(٢) قرب الى هذا: Morand, op. cit., pp. 166-169.

قواعد عامة، فإنه يلزم أيضاً لإعتباره مصدراً للقانون أن يعبر عن قواعد ملزمة.

والواقع أن عنصر الالزام يرتبط «ارتباط النتيجة بالسبب بالطبيعة القانونية لعملية خلق القاعدة القانونية أو وضعها. فقاعدة القانون إنما تصدر في صورة أمر مقترن بما يضمن احترامه من جزاء»[1].

وإذا كان عنصر الالزام أحد العناصر الأساسية في اكتساب قاعدة السلوك صفة القاعدة القانونية، فإنه أيضاً يعد أساساً لتميز الاقتضاء الذي تتضمنه القاعدة القانونية عن كافة صور الاقتضاء الأخرى غير الملزمة[2].

وإذا كنا نذهب - مع الذاهبين - إلى أن قواعد القانون الدولي تتوافر لها هي الأخرى عنصر الالزام، إلا أنه ينبغي أن نبرز أيضاً أن الالزام لا يعني دائماً وبالضرورة اقتران التكليف الذي تتضمنه القاعدة بالجزاء، وهذا يصدق من باب أولى بالنسبة للقواعد الدولية. ذلك أنه من العسير أن نتصور الجزاء

---

(١) محمد سامي عبد الحميد، اصول القانون الدولي، المرجع السابق، ص١٦١.

(٢) Austin, Lectures en jursiprudence or the philosophie of positive law, 5th. ed., London, 1925, p. 89.

ويقول اوستن:

«A command is distinguished from other significations of desire, not by the style in which the desire is signified but by power and the perpose of the Party Commanding to inflict an evil or pain in case the desire be disregarded».

مشار اليه في:

Morand, op. cit., p. 20.

وانظر في ذات المعنى:

Amselek P., Méthode phénoménologique et théorie du droit, L.G.D.J., Paris, 1964, p. 225.

Abdel hamid, Sami: Quelques réflexions..., op. cit., p. 48 et s.,

Carbonier, Droit Civil, Vol. 1, Paris, Thémis, 1960, p. 7.

الذي يؤيد احترام القاعدة الدولية ويدخل عنصراً فيها يتأسس على الإجبار، ففي ذلك « تجاهل لطبيعة قانون الأمم التعاوني التي تختلف اختلافاً جوهرياً عن طبيعة قانون الأمم التعايشي والذي يفصح عن نفسه - في كثير من الأحيان - في صورة منتظمات دولية »[١].

وعلى ذلك فإن عنصر الاجبار في القاعدة القانونية الدولية يمكن أن يتخذ صوراً شتى :

أ - فقد يتمثل في الصورة التقليدية بأن تتضمن القاعدة القانونية تكليفاً معيناً، عملاً أو امتناعاً عن عمل - ثم يترتب على مخالفتها توقيع العقاب على المخالف.

وعندئذ فإن الجزاء يكون له أثر سلبي بالنسبة لمن وقع عليه[٢].

وفي نطاق القانون الدولي فإن هذه الصورة من صور إجبار القاعدة القانونية تتلاءم بالذات مع طبيعة المهمة التي يقوم بها القانون الدولي التقليدي التي هي « تنسيق قواعد التعايش بين الدول... فهو يحرم التدخل في سيادة الدولة على اقليمها ويمنع الطغيان على حقها في استثمار مواردها الطبيعية. وفي هذا النطاق من النواهي (أو الأوامر) يبدو الجزاء العقابي الوسيلة اللائقة لفرض الأحكام »[٣]. ومثال ذلك: الحرب وأعمال الردع والقمع[٤].

ب - على أن الاجبار قد يتمثل أيضاً في جزاء ايجابي: وصورة ذلك ان القاعدة القانونية تتضمن تكليفاً معيناً - عملاً أو امتناعاً عن عمل - وترتب

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، المرجع السابق جـ ١ ص٩٨. الغنيمي في قانون السلام ص٥٧.

(٢) انظر: Yemin E., Legislative power..., op. cit., p. 5

(٣) و(٤) نشايع في هذا الموضوع رأي استاذنا الغنيمي الأحكام العامة...، المرجع السابق، الجزء الأول ص١٦٩ وما بعدها.

على انجاز ذلك التكليف الحصول على فائدة معينة[1].

وحينما يكون التكليف الوارد في القاعدة مقروناً بجزاء سلبي، كان ذلك التكليف مكوناً لالتزام يقع على عاتق المخاطب به، في حين أنه إذا اقترن بجزاء ايجابي كانت القاعدة منتجة لحق لصالح المخاطب بها.

وقد تحدد القاعدة بوضوح الحقوق والالتزامات وشروط اكتساب الأولى والتحمل بالثانية. على أن القاعدة قد تكتفي في أحيان أخرى بالإشارة الى أحدهما فقط ـ حقاً كان أم التزاماً ـ وعندئذٍ يمكن استنتاج الآخر منها

---

(١) Yemin, ibid.

ومن المفيد أن نشير هنا الى رأي الاستاذ « ستيانوفيتش » الذي يذهب في تحديده لعنصر الالزام في القاعدة القانونية الى انه يعني ان المخاطب بالقاعدة لن يصبح ـ فيما يتعلق بالهدف الذي يراد منه بلوغه ـ حرية الاختيار. وفي هذا يقول: ـ

«Le propre de celles du droit est qu'elles ne sont pas conditionnelles, mais imperative. Elle ne sont pas enoncées de façon à la laisser, quant au but à atteindre, une liberté de choix et à faire varier les moyens suivant le but choisi. Au lieu de dire 'si vous voulez obtenir cela, faites ceci' elles disent 'faites ceci, sinon vous subirez la sanction que voici'».

Stianovitch K., y a-t-il une science du droit, Contribution à l'épistemologie générale, Archive de la Philosophie du droit, Paris, Sirey, 1959, p. 80.

ويستنتج مما ذهب اليه الفقيه المذكور انه لا يعتبر من قبيل القواعد الملزمة تلك التي تقترن بجزاء ايجابي (لاعتقاده ان الجزاء الايجابي يجعل من القاعدة القانونية قاعدة شرطية وليست قاعدة آمرة حيث ان المخاطب في حالة الجزاء الايجابي يصبح بالخيار بين القيام بالفعل او عدم القيام به).

على اننا لا نتفق تماماً مع جهة النظر هذه. اذ اننا في الواقع لا نرى ثمة خيار امام المخاطب بالقاعدة القانونية ـ اياً كان نوع الجزاء المترتب عليها ـ في الانصياع اليها او الى انتظار توقيع الجزاء عليه سواء تمثل في العقاب، وهو جزاء سلبي، او في فوات الفائدة عليه، وهذا في ذاته ايضاً جزاء سلبي. وعلى ذلك فاننا نرى وجود الاجبار حتى في الاحول التي يتخذ فيها الجزاء صورة ايجابية.

حيث أن كل حق يقابله التزام، والعكس صحيح[1].

ولعل تلك الصورة الأخيرة من صور الجزاء تتسق مع الميدان الجديد من ميادين القانون الدولي التعاوني والذي أدى ظهوره إلى تبدل حاسم في مفهوم الجزاء الدولي والدور الذي يؤديه »[1]، وبحيث اتخذ صوراً تختلف عن الصورة التقليدية للجزاء. هذه الصورة الجديدة للجزاء يجمعها رابط مشترك يتمثل في « الحرمان من المساهمة في النشاط أو في المنظمة التي تسهر على تنظيم النشاط »[2].

جـ - وأخيراً فإن عنصر الاجبار قد لا يتخذ بالضرورة صور تكليف معين عملا كان أم امتناعاً عن عمل مقروناً بجزاء يوقع في حالة مخالفته، فالواقع أن الجزاء المادي لا يعدو أن يكون اختصاصاً قانونياً compétence juridique أتيح مباشرته للسلطات العامة في الدولة، وهي بذلك تستطيع أن تباشره كلما توافرت الشروط اللازمة لذلك كما أنها تستطيع أيضاً - حتى مع توافر شروط توقيعه - التغاضي عن ذلك[3].

---

(١) Yemin, op. cit., p. 5 Virally, La pensée juridique, op. cit., pp. 43-44.
والذي يقول :
«Un droit ne se forme, au profit d'un sujet qu'à l'encontre d'un autre sujet tenu à l'obligation correspendante. Une obligation juridique ne prend naissance que lorsqu'un droit lui repond... Inversement, l'obligation ne devient juridique c'est-à-dire ne révêt une dimention sociale que si elle se rencontre avec un droit. Une obligation dont nul ne peut réclamer l'exécution ou sanctionner la violation n'est qu'un imperatif de la concience».

(١) و(٢) استاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة...، المرجع السابق، ص٢٠٦.

(٣) Amselek, op. cit., p. 226.
وقرب الى ذلك ايضاً .
Heraud Guy, La validité juridique, Mélange Mélange Maury, vol. II, = 1969, p. 479.

وعلى ذلك فإن الاجبار قد يتخذ صورة ما يمكن تسميته بالحقيقة الشرعية vérité légale ، بمعنى أنه يرسي تصوراً معيناً لعلاقة أو مركز قانوني ما ويصبح بذلك حجة على الكافة بحيث لا يصبح للمخاطبين بمثل هذا النوع من القواعد أية وسيلة يستطيعون بواسطتها النيل من ذلك التصور دون أن يشوب سلوكهم على هذا النحو عيب عدم المشروعية(١).

خاتمة:

وعلى ضوء ما سلف، فإن قرار المنتظم الدولي يمكن اعتباره مصدراً مباشراً لقاعدة قانونية في صورة تشريع إذا توافرت له الخصائص الثلاث التي سبقت دراستها وهي:

= الذي يقول:

«La sanction matérielle organisée est le propre de l'ordre juridique, bien qu'on ne puisse dire de chaque règle, le composant qu'elle est effectivement sanctionnée, ni même qu'elle bénéficie à coup sûr d'une possibilité de sanction, la sanction... est le caractère de l'ordre juridique **in globe**, et non de ses éléments uti singuli»

وانظر ايضاً:

LEVI, Alessandro, Teoria Gen. del Diritto, Padova, CEDAM, 1953, p. 165.

وهو يرى ان الزامية القواعد القانونية لا تكون بالضرورة في اقتران كل واحدة منها بجزاء مادي معين وانما في انتائها الى نظام قانوني ordinamento giuridico وهو بذاته ملزم في مجموعه.

(١) يقول كاستانيدا في تصويره للاجبار على هذا النحو:

«Des détermination définitives constatant des faits et même des situations juridiques concrètes contre lesquelles les membres ne sont pas legalement fondés à opposer».

Castaneda, op. cit., pp. 226.

أولها: أن يكون القرار بذاته ـ باعتباره تصرفاً صادراً من جانب المنتظم وحده ـ هو العنصر القانوني الوحيد للتعبير عما يتضمنه من قواعد.

ثانيها: أن تكون هذه القواعد عامة ومجردة بالمعنى وفي الحدود التي ذكرناها.

وأخيراً: فإنه ينبغي أن يكون ملزماً لمن يوجه إليه بخطابه الزاماً يتخذ أياً من الصور الثلاث للإجبار التي فرغنا من دراستها.

هذا إذن هو المعيار الثلاثي العناصر الذي نستخدمه لكي نقيس عليه أي قرار صادر من المنتظمات الدولية لنستخلص على هداه مدى إمكانية اعتباره تشريعاً للقواعد القانونية ومن ثم مصدراً للقانون.

وفيما يلي نجري دراسة تطبيقية لنماذج من المنتظمات الدولية لها طابعها المميز كل في مجاله. فنتخيّر من المنتظمات العالمية ذات الهدف الشامل، «الأمم المتحدة» لما لها من أهمية وتأثير في توجيه العلاقات الدولية في وقتنا الحاضر، ونتخير من المنتظمات الاقليمية ذات الهدف المتخصص: الجماعات الأوروبية، لما لها من أسلوب فني مبتكر اتبع في تكوينها وطريقة سير العمل فيها والسلطات التي خولت لها.

الفصل الثاني

صور مختارة بواسطة قرارات المنتظمات الدولية

تمهيد:

تخصص هذا الفصل لدراسة بعض النماذج التي تقوم فيها قرارات المنتظمات الدولية بتشريع القواعد القانونية، على معنى أن القرارات تصبح هي المصدر الحال والمباشر لها.

ونحن في تخيرنا للتطبيقات التي سترد دراستها من بعد قد انطلقنا من الموجهين الآتيين:ـ

أولهما: أننا نتخير من بين هذه التطبيقات ما يثير جدلا في الفقه حول توافر كافة العناصر الثلاثة المكونة للمعيار المميز للتشريع الذي اعتنقناه، لنتخذ موقفاً من الجدل الفقهي الذي يثور بشأنها. ومعنى هذا أننا لن نتصدى بالدراسة لكافة التطبيقات التي يمكن أن تعد القرارات فيها بمثابة المصدر المباشر للقواعد القانونية، وإنما سنحفل منها فقط بتلك التي يحيطها نقاش فقهي.

ثانيهما: أننا سنراعي أن تغطي هذه التطبيقات بقدر الإمكان قطاعي نشاط المنتظم الداخلي منه والخارجي.

وعلى ذلك تنقسم الدراسة في هذا الفصل الى مبحثين:ـ

المبحث الأول: الدور التشريعي لقرارات المنتظمات الدولية في مجال الداخلي للمنتظم.

المبحث الثاني: الدور التشريعي لقرارات المنتظمات الدولية في مجال العلاقات الخارجية للمنتظم.

المبحث الأول

الدور التشريعي لقرارات المنتظمات الدولية
في مجال العلاقات الداخلية للمنتظم

ندرس في هذا المبحث تطبيقين مختارين يعكسان الدور الذي تلعبه قرارات المنتظمات الدولية في تشريع القواعد المتعلقة بتنظيم النشاط الداخلي للمنتظم الدولي، وذلك وفقاً للمعيار الثلاثي العناصر الذي اعتنقناه. وهذان التطبيقان هما:ـ

(١) القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية.

(٢) القرارات التي ترسي اللوائح الداخلية في المنتظم.

الفرع الأول

القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية

يعد قيام المنتظم بإصدار القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية[1] ترجمة عملية لممارسة اختصاصه في استكمال بنائه العضوي، سواء نص على ذلك الإختصاص صراحة في المعاهدة المنشئة له، أو استنتج ضمناً بالنظر إلى الهدف الذي أنيط بالمنتظم تحقيقه[2].

والدور الذي تلعبه القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية في إرساء قواعد متعلقة بالنشاط الداخلي للمنتظم يمكن أن ندرسه من خلال نظرتين:-

---

(١) جرى عمل المنتظمات الدولية - خاصة في اطارة اسرة الامم المتحدة - على استعمال عدة تسميات قد تورثت الخلط حول مدلولها. ومن هذه الاصطلاحات: هيئة Comité أو لجنة Commission الى جانب اصطلاح جهاز فرعي Organe subsidiaire

وعلى أية حال فإنه عندما يراد تكييف جهاز ما بأنه جهاز فرعي فانه ينبغي ان ينظر الى ما تميز به من خصائص. فالجهاز الفرعي يتميز عادة بأن نشاطه لا يقتصر من حيث الزمن على فترات الانعقاد الدوري لجلسات الجهاز الذي انشأه، بل ان له جلساته الخاصة التي لا تتقيد بضرورة كون الجهاز المنشيء في حالة انعقاد. ومن ناحية اخرى فإن الجهاز الفرعي عادة ما تكون له تنظيماته ومؤسساته الداخلية الخاصة به كأماناته العامة مثلاً، على عكس اللجان المتفرعة من الجهاز الرئيسي. كذلك فان الجهاز الفرعي يتمتع في الغالب بسلطة اصدار القرارات التي تنسب اليه وليس الى الجهاز الذي انشأه.

فاذا ما توافرت مثل هذه الخصائص - وهي هنا على سبيل التمثيل لا الحصر - امكن القول بأننا بصدد جهاز فرعي، أيا ما كانت التسمية التي اطلقت عليه.

أنظر في التفرقة بين الجهاز الرئيسي والجهاز الفرعي، وبين اصطلاحي Commission و Comité، وما يعتبر منهما بمثابة جهاز فرعي:

Kelsen Hans, The law of United Nations, 2nd. ed., London, 1951, pp. 136 et f., 141 et f. Durante, op. cit., p. 128.

(٢) انظر فيما يتعلق بالاجهزة الفرعية بوجه عام، وعلى سبيل المثال:- =

النظرة الأولى: تنصرف الى مضمون القرار المنشىء للجهاز الفرعي وما قد يحتويه من قواعد قانونية، بحيث يعد القرار عندئذ بمثابة الأداة التشريعية لهذه القواعد. ونبادر إلى القول بأنه ينبغي أن يستوفي القرار خصائص التشريع وفقاً للمعيار ثلاثي العناصر الذي سبق لنا اعتناقه حتى يمكن القول بأنه بمثابة تشريع لما قد يحتويه من قواعد قانونية.

النظرة الثانية: وتنصرف إلى تلمس أثر صدور القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية على قواعد توزيع الاختصاص بين أجهزة المنتظم وما قد يؤدي إليه صدوره من التوسعة أو التضييق من نطاق تطبيق هذه القواعد، بل وما قد يؤدي اليه من التعديل فيها.

وندرس فيما يلي الدور الذي تلعبه القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية في إرساء القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الداخلي للمنتظم من خلال النظرتين السالف ذكرهما.

= Reuter organes subsidiares des organisations internationales Hommage, d'une génération de juristes au Président Basdivant, Paris, Pedone, 1960, p. 421 et ss. Monaco, Lezioni di organisations Internazionale, op. cit., p. 80 et s.

Kovar, Les Pouvoirs règlementaires de la C.E.C.A., Paris, L.G.D.J., 1964, pp. 37 et ss.

ولنفس المؤلف: ـ

Les Sources de droit communautaire, Séminaire Européen, Nancy, 1970, pp. 8 et ss.

Detter, Law Making Power by internal organisations, Stockholm, 1965, p. 55. and ff.

Durante, L'ordinamento, inerno delle Nazione Unite, Milano, Giuffré, pp.

أولاً : تشريع القواعد القانونية بواسطة القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية :

إذا كانت الأجهزة الفرعية تنشأ غالباً بموجب قرار صادر عن أحد أجهزة المنتظم، فهل يعني ذلك أن كافة هذه القرارات تعد من قبيل مصادر القانون؟ أو بمعنى آخر، هل تعد القواعد التي يتضمنها كل قرار يصدر في هذا الشأن من قبيل القواعد التي تدخل في تكوين النظام القانوني للمنتظم؟

تقتضي الاجابة على هذا التساؤل أن ننظر إلى القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية من خلال معيار التشريع ثلاثي العناصر الذي سبق عرضه. والذي يتمثل في أن التشريع تصرف صادر من الجانب الواحد لسلطة تشريعية مختصة، وأنه يضع قواعد عامة ومجردة، وأنه يضع قواعد ملزمة.

١ - إنشاء الجهاز الفرعي بموجب قرار صادر من جانب واحد لجهاز مختص بذلك :

أهم ما يميز الجهاز الفرعي هو أنه ينشأ بموجب قرار صادر من جهاز آخر في المنتظم سواء كان جهازاً رئيسياً أم كان جهازاً فرعياً آخر. فإنشاء الجهاز الفرعي بمقتضى قرار، أي بتصرف صادر من جانب واحد، هو المعيار الذي يمكن الاعتماد عليه في التفرقة بين الجهاز الفرعي وغيره من التنظيمات الأخرى التي قد تشتبه به، والتي يسند إليها هي الأخرى القيام باختصاص محدد كالوكالات المتخصصة مثلاً. فالتفرقة بين هذا وتلك تعتمد على «النظر إلى الأداة القانونية التي أنشأت هذا الكيان أو ذاك، فإذا كان اتفاقاً دولياً كنّا بصدد منظمة دولية متخصصة، وإذا كان قراراً صادراً عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة (وهذا ما ينطبق في رأينا أيضاً على المنتظمات الدولية الأخرى) كنا بصدد جهاز فرعي...»[1].

---

(١) محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص٣٢٥. وانظر في ذات المعنى: -
=

والجهاز المنشىء للجهاز الفرعي ينبغي أن يكون مختصاً بذلك. وقد يمنح له هذا الاختصاص صراحة[1] كما قد يستنتج ضمناً[2]، وهنا ينبغي أن يتوافر شرطان لكي يكون انشاء الجهاز الفرعي مشروعاً ومبرراً في هذه الحالة:ـ

أولهما: أن يكون انشاء الجهاز الفرعي ملائماً لحسن ممارسة الجهاز المنشىء لوظائفه.

ثانيهما: أن يدخل اختصاص الجهاز الفرعي في الإطار العام لاختصاص المنتظم مع عدم تعارضه مع اختصاص جهاز رئيسي آخر سواء كان هو الجهاز

= Monaco, op. cit.. p. 91.

Durante., op. cit., p. 130.

ويفرق هذا الفقيه (ص١٢٩) بين الأجهزة الفرعية التي تنشأ بموجب قرار صادر عن جهاز رئيسي وبين بعض الأجهزة ذات الطبيعة الخاصة التي تنشأ بموجب إتفاق دولي مع أنها ترتبط إرتباطاً وثيقاً بالمنتظم فهي تعتمد في ميزانيتها وفي تعيين موظفيها على المنتظم. ومثال هذه الأجهزة: اللجنة المركزية الدائمة للأفيون والتي أنشئت بموجب إتفاقية أبرمت في ١١ فبراير سنة ١٩٥٥ وعدلت بمقتضى البروتوكول المبرم سنة ١٩٤٦ والمصدق عليه من الجمعية العامة بموجب القرار رقم ١/٥٤. ويرى هذا الفقيه أن طبيعة هذه الأجهزة وسط un terium genus بين الأجهزة الرئيسية وبين الأجهزة الفرعية.

(١) أنظر فيما يتعلق بالمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية التي نصت صراحة على منح أجهزة المنتظم سلطة إنشاء الأجهزة الفرعية: المواد ٢٢ و٢٩ و٦٨ من ميثاق الأمم المتحدة، والمواد ٢/٦ من المعاهدة المنشئة للجماعية الأوروبية للفحم والصلب، م ١٣٥ من المعاهدة المنشئة للجماعة الإقتصادية الأوروبية والمادة ١٣٥ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية.

(٢) أنظر الرأي الإستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في ١٣ يوليو ١٩٥٤ والمتعلق بأثر الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة:

C. I. J. Rec. 1954, p. 57.

وانظر أيضاً الحكم الصادر من محكمة العدل الخاصة بالجماعة الأوروبية للفحم والصلب المعروفة باسم (Affaire Miro ni) :ـ

Arrêt du 13 juin 1958, Affaire No. 9 - 56, C. J. de la C. E. C. A., 1958, pp. 42 et 43.

الذي أنشأه أو غيره.

الشرط الأول: انشاء الجهاز الفرعي لحسن ممارسة الجهاز المنشىء لوظائفه:

تتضمن المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية في العادة نصوصاً تخول للأجهزة اختصاص انشاء الأجهزة الفرعية الضرورية. فالمادة ٢٢ من ميثاق الأمم المتحدة مثلاً تنص على أن «للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها».

والنص الصريح على «ضرورة»[١] الجهاز الفرعي يجعل منها شرطاً لشرعية انشاء الجهاز. أما حيث لا يرد نص صريح بذلك فإن شرط «ضرورة الجهاز» هو الذي يبرر ممارسة الجهاز لاختصاصه الضمني pouvoir implicite في هذا الشأن، باعتبار أن الجهاز الفرعي يصبح لازماً لقيام المنتظم بتحقيق الهدف من إنشائه. وتقدير ضرورة أو ملاءمة انشاء الجهاز الفرعي متروك للسلطة التقديرية للجهاز المنشىء حيث يعد المرجع الوحيد والنهائي في هذا الشأن[٢].

وإذا كان انشاء الجهاز الفرعي في ذاته يعد من الأمور التقديرية للجهاز المنشىء إلا أن ذلك ليس مطلق السراح في أن يسند الى الجهاز الفرعي الذي أنشأه اختصاصات دون ما ضابط.

ولقد حاولت بعض الاتجاهات الفقهية - في سبيل تحديد هذه الضوابط - أن تقصر المهام التي يمكن للأجهزة الفرعية القيام بها، على مجرد القيام بالدراسات التي تطلب منها في صدد أمور معينة، أو أن تقدم استشارات بشأنها. على أن «ريتير» يرفض ذلك النظر، وهو يرفضه سواء في حالة نص الميثاق على منح اختصاص إنشاء الأجهزة الفرعية بصفة عامة، أو نص على أمثلة لبعضها

---

(١) والواقع أننا نميل إلى تفسير عبارة «ضرورة» تفسيراً موسعاً بحيث يندرج في معناه ملاءمة إنشاء الجهاز الفرعي لحسن قيام الجهاز المنشىء لوظائفه.

(٢) Economides, op. cit., p. 61.

فقط، أو جاء خلواً من النصوص المرخصة بذلك[1]. ويرى أنه لا يمكن أن نقصر ابتداء المهام التي يمكن أن نسندها إلى الأجهزة الفرعية على نشاط دون آخر بل يمكن ان تشتمل تلك المهام التي تسند إليها، اختصاصات ذات طابع قضائي أو اداري إلى آخر هذه الأمور[2].

الشرط الثاني: دخول الاختصاصات التي تناط بالجهاز الفرعي في اطار الاختصاص العام للمنتظم:

إذا كان الجهاز الفرعي - بعد نشأته - يدخل بدوره في التكوين العضوي للمنتظم، فبديهي أن تكون اختصاصاته مشروطة - نوعاً ومدى - باختصاص المنتظم[3]. ومن ناحية أخرى ينبغي الا تتضمن هذه الاختصاصات افتئاتاً على

---

(١) يقول REUTER :-

«La majorité des Chartes contiennent en effet des formules très générales qui laissent subsister le problèmes. D'ailleurs, même en présence d'un texte qui ne vise par exemple que les organismes d'étude, on n'est pas nécessairement conduit à exclure d'autres organismes, On a admis la légimité de la création d'organismes subsidiaires dans le cas où les Chartes Constitutives étaient muettes sur cette question, on ne peut donc pas trancher a priori et d'une manière absolue et générale par la négative le problème des organes non prévues».

Reuter, Les organes subsidiaires, op. cit., p. 425.

(٢) Reuter, Les organes subsidiaire, op. cit., p. 423.

(٣) أنظر الأستاذ ريتير، المرجع المشار إليه، ص٤٢٩ . ولقد أكد البرلمان الأوروبي هذا المبدأ في أنظر ريتير، المرجع المشار إليه، ص٤٢٩ . ولقد أكد البرلمان الأوروبي هذا المبدأ في وثيقته الصادرة في ٣٠ سبتمبر ١٩٦٨ والتي جاء فيها أنه بالنظر إلى وجود سلطة أجهزة الجماعات الأوروبية لم ينص عليها في المعاهدات المنشئة لهذه المنتظمات، فإن إنشاء الأجهزة الفرعية ينبغي أن يراعي فيه عندئذ.

«à ne pas porter atteinte au réime institutionnel de la Communauté».

أنظر

Parlement Européen, Document No. 115 du 30 Sep. 1968.

اختصاص جهاز أصلي آخر.

فإذا ما روعي هذا الشرط عند انشاء الجهاز الفرعي، فإنه لا يشترط بعد هذا، بالضرورة، أن يأتي اختصاص الجهاز الفرعي مماثلاً ـ من حيث الطريقة التي يمارس بها ـ للإختصاص الذي يمارسه الجهاز المنشىء[1].

ولقد اعتنقت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ في رأيها الاستشاري الصادر بصدد آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والذي جاء فيه أنه على الرغم من أن الميثاق لم يسند إلى الجمعية العامة ـ ولا لأي جهاز آخر ـ سلطة الفصل في المنازعات التي تثور بين المنتظم وبين موظفيه، إلا أن إنشاء المحكمة الإدارية ـ كجهاز فرعي للجمعية العامة وبقرار من هذه الأخيرة ـ يعد تصرفاً مشروعاً على اعتبار أن توفير الحماية القضائية لموظفي المنتظم يتفق تماماً مع الأهداف التي يرمي إليها الميثاق. مثل ذلك الاختصاص الذي أسند إلى المحكمة الادارية وإن لم يدخل أصلاً في نطاق اختصاص الجمعية العامة إلا أنه يعد مع ذلك داخلاً في إطار الاختصاص العام للمنتظم[2].

---

(١) أنظر في هذا المعنى « كاستيدا »، المرجع السابق، ص ٢٥٥ والذي يقول:
«La première condition pour établir un organ subordonné consisterait, non pas en ce que la fonction atribuée à celui - ci puisse légalement être exercée directement par l'organe créateur, mais plutôt dans le fait que ce dernier soit titulaire d'une faculté susceptible de s'exercer sous forme d'activités confiées à l'organe crée».

(٢) تقول المحكمة في هذا الصدد:
«La cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du serétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail...
La Capacité de ce faire est necessairement impliquer par la Charte»

٢ - القرار المنشىء للجهاز الفرعي ينبغي أن يرسي قاعدة عامة مجردة:

على الرغم من أن غالبية المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية قد خولت هذه الأخيرة رخصة إنشاء أجهزة فرعية تستكمل بها بناءها العضوي، إلا أنها لم ترسم ملامح معينة يمكن بواسطتها التعرف على الجهاز الفرعي. كل ما فعلته أنها فوضت - غالباً - إلى الأجهزة المنشئة تقدير ضرورة أو ملاءمة إنشاء الجهاز الفرعي.

ولقد أظهر ما جرى عليه مسلك المنتظمات الدولية أن هذه الأخيرة قد أنشأت العديد من الأجهزة الفرعية التي تتباين فيما بينها، سواء من حيث طريقة التكوين[١] أو من حيث طبيعة المهام التي تسند إليها[٢].

يبقى لنا أن نتساءل عمّا إذا كانت كافة القرارات المنشئة للأجهزة

---

(١) هناك من الأجهزة الفرعية ما تدخل الدول وحدها في تكوينه وهذا هو الوضع الغالب، على أنه يوجد منها ما يتكون من مجموعة من الخبراء الذين يدخلون في عضوية هذه الأجهزة بصفتهم هذه. ومثالها لجنة الخبراء التي أنشئت في ١٧ يناير سنة ١٩٤٦ بموجب قرار صادر من مجلس الأمن بغرض دراسة لائحته الداخلية، ثم أصبح من اختصاصها بعد ذلك دراسة كافة الأمور التي تحال إليها من المجلس. ومن أمثلتها أيضاً لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة، والتي أنشئت بمقتضى قرار الجمعية العامة رقم ٢/١٧٤ الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٤٧.

(٢) تتباين الأجهزة الفرعية المختلفة فيما بينها بحسب طبيعة المهام التي تسند إليها. فمنها ما يتمثل إختصاصها في إجراء دراسات بصدد مسائل معينة وتقديم الإستشارات بشأنها. ومنها ما يناط بها بصفة عامة توزيع أو إدارة الأموال. وتظهر أهمية مثل هذه الأجهزة في المنتظمات ذات الطابع الإقتصادي مثل الجماعات الأوروبية. ومثال هذه الأجهزة: الجهازان اللذان أنشئا بقرار من السلطة العليا في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب والمعروفان باسم **Organes de Bruxelles** وهما صندوق توزيع الحديد الخردة المستورد والمكتب المشترك لمستهلكي الحديد الخردة. ومن الأجهزة ما يتمثل نشاطها في إجراء التحقيقات أو المصالحة أو التحكيم.

ويلاحظ أنه لا يمكن أن نورد تقسيماً تندرج تحته كافة الأجهزة الفرعية نعتمد فيه على طبيعة المهام التي تسند إليها لما يتضمنه ذلك من مصادرة على المطلوب حيث يتعذر التنبؤ سلفاً بما سيكشف عنه العمل في المنتظمات الدولية من الحاجات التي قد تقتضي قيامها بنشاطات ذات طبيعة متعددة ومتباينة.

الفرعية تعد متضمنة لقواعد قانونية عامة ومجردة ، ومن ثم يمكن أن تدخل في تكوين النظام القانوني للمنتظم الدولي؟

نبطلق في اجابتنا على هذا السؤال من موجهين :-

أولهما : أن القرار المنشىء للجهاز الفرعي يرسم له عادة اختصاصاته والحدود التي يمارسها . فالقرار يعد - من هذه الناحية - بمثابة النظام القانوني الذي يحكم نشاط الجهاز الفرعي نوعاً ومدى .

ثانيهما : أن كافة الأجهزة الفرعية تنقسم - بالنظر إلى المدى الزمني للنشاط الذي تقوم به - إلى أجهزة فرعية دائمة وأخرى مؤقتة . هذه الأخيرة تنقسم بدورها إلى : أجهزة فرعية مؤقتة تقوم بمهمة خاصة ، وهنا يكون الطابع المؤقت للجهاز مستمداً من خصوصية المهمة بحيث لا يتصور بقاؤها بعد انجاز هذه المهمة . على أن هناك من الأجهزة المؤقتة ما لا تحدد له مهمة خاصة بعينها ، وإنما يكون نشاطاً محدوداً بفترة زمنية معينة .

ووفقاً لمعيار العمومية والتجريد الذي سبقت لنا دراسته ، نرى أن القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية التي لا تضطلع بمهام خاصة هي التي يمكن وحدها أن تكون مصدراً لقواعد قانونية على اعتبار أن خصوصية المهمة وتحديدها بالذات ينفي عن القواعد المنظمة لها صفة القاعدة القانونية لانتفاء خاصية التجريد عنها . أما القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية التي يناط بها القيام بمهمة خاصة معينة بذاتها ومؤقتة بحيث لا تبقى بعد انجازها فإن القرار لا يعد عندئذ - في الشق الخاص بتحديد المهمة المعينة وبيان أحكامها - من قبيل القرارات الشارعة لإنتفاء صفة العمومية والتجريد عما ترسيه من أحكام .

ونحن إذ نعتنق هذا النظر ، فإننا لا نعدم السند في الفقه والقضاء . فيرى « دهوسى » أن القرارات المنشئة لأجهزة فرعية تضطلع بمهمة خاصة لا يمكن

اعتبارها من قبيل مصادر القانون، بينما يخلع تلك الصفة على القرارات التي تنشىء أجهزة ذات طابع مستقر والتي تضطلع - في إطار اختصاصاتها - بعدد غير محدود من المهام[1].

ولقد ذهبت محكمة الجماعات الأوروبية إلى مذهب مماثل حيث استبعدت القرارات المنشئة لأجهزة فرعية تضطلع بمهام خاصة ومحددة بالذات من نطاق القرارات المتضمنة لقواعد قانونية وذلك في معرض التفرقة بين القرارات الفردية (التي لا تتضمن قواعد قانونية) وبين القرارات العامة التي يمكن أن تعد من قبيل مصادر القانون[2].

٣ - القرار المنشىء للجهاز الفرعي قرار ملزم:

يتمثل مضمون القرار المنشىء للجهاز الفرعي في أمرين: ان القرار يقضي من ناحية بإنشاء جهاز فرعي، وأنه يقضي من ناحية أخرى بأن يمارس الجهاز

---

(١) يقول Dehussy :-

«Il existe de nombreuses hypothèses de création d'organes subsidiaires appelés simplement à travailler dans des cas déterminés pour ressoudre une affaire déterminée: les normes créées ne sont peut - être pas alors des normes' générales, et l'on n'est donc sans doute en présence de les créations d'organes ayant un (أي القرارات القاعدية) tiord ud secruos caractère définitif «c'est-à-dire destinés à s'occuper d'un nombre indéterminé d'affaires».

Dehaussy. Les actes unilatéraux..., op. cit., p. 29.

(٢) L'arrêt de la cour du 23 avril 1956, dans les affaires jointes No. 7 - 45 et 5 - 59: Rev. Vol. IL., p. 87.

وجاء في الحكم:

«Une décision visant une activité particulière d'une organisme public de droit luxombourgeois nommément designé est une décision individuelle. Il en va de même pour les qui créent un organe interne et qui s'adressent à une entité nommément designée».

المعنى اختصاصات معينة. ولذا فإن القرار المنشىء يزود الجهاز الفرعي ببعض السلطات pouvoirs والوسائل القانونية اللازمة لقيامه بمهامه وتحقيق الهدف من إنشائه.

ولكي نعرف مدى ما تتمتع به القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية من قوة إلزامية ينبغي أن نتحقق من توافر الإلزام في شتى الاقتضاء الذي تتضمنه هذه القرارات - أي ينبغي أن نتحقق بعد ذلك بأن قيام الجهاز الفرعي باختصاصاته يمكن أن يترجم في صورة تصرفات هي الأخرى ملزمة.

أ - ففيما يتعلق بمدى الإلزام الذي تتضمنه عملية انشاء الجهاز الفرعي نرى أن القرار المنشى يعد حجة على الكافة erga omnes. فهو ينفذ حتى في مواجهة الدول الأعضاء التي امتنعت عن التصويت لصالح القرار وتلك التي صوتت ضده[١].

ولعلّ القوة الملزمة لهذا القرار حتى في مواجهة الدول المعارضة له تبررها اعتبارات عملية مؤداها أنه ليس للدول المعارضة أية وسيلة قانونية فعالة تمنع هذا الجهاز - طالما قد تم انشاؤه بموجب قرار سليم - من أن يدخل في التكوين العضوي للمنتظم وأن يمارس اختصاصاته في ظله[٢].

بالإضافة إلى ذلك فإن ثمة آثار تبعية تترتب على نشأة الجهاز الفرعي، والتي يمكن أن تمثل التزامات على عاتق كافة أعضاء المنتظم بما الذين صوتوا ضد انشائه. ومن هذه الآثار مثلاً أن كافة النفقات التي يقتضيها قيام الجهاز الفرعي بمباشرة اختصاصاته تدخل كبند في ميزانية المنتظم، والقرارات

---

(١) يراعى أننا نشير هنا إلى المنتظمات التي يكتفي فيها - لإصدار القرار الملزم - تحقق الأغلبية المطلوبة.

(٢) Castaneda, Valeur juridique des résolutions des Nations-Unies, op. cit., p. 250.

المتعلقة بهذه الأخيرة هي قرارات ملزمة لجميع الدول الأعضاء[1].

ب - ومن ناحية أخرى فإن استمرار قيام الجهاز الفرعي بالمهام التي أسندت إليه يعد في حقيقته استمراراً للآثار الملزمة للقرار المنشيء. ويصدق هذا التصوير أيضاً حتى ولو لم يكن الجهاز الفرعي مزوداً بذاته باختصاص إصدار قرارات ملزمة. ذلك أن قيام واستمرار الجهاز الفرعي بمباشرة اختصاصاته هو عين ما أراده الاقتضاء الذي يتضمنه القرار المنشيء.

وما سبق ينطبق من باب أولى في الأحوال التي يزود فيها الجهاز الفرعي بواسطة القرار المنشيء له بسلطة اتخاذ قرارات بصدد المسائل التي تدخل في اختصاصه تكون بدورها ملزمة. فمن المتصور مثلاً أن يزود الجهاز الفرعي باختصاص اتخاذ القرارات بناء على ما له - هو الآخر - من سلطة التنظيم الذاتي auto — organisation كوضع لائحته الإجرائية. ولعلّ المثل الذي يمكن أن نضربه في هذا الصدد ما نصت عليه المادة ١٦٢ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة من أن للجهاز الفرعي الحق في أن يعتنق لائحته الإجرائية في كافة الأحوال التي لا ينص فيها القرار المنشيء له على الإجراءات التي يجب عليه أن يتبعها عند ممارسته لنشاطه.

وبالفعل فقد اعتنقت لجنة القانون الدولي لائحة العمل الداخلية الخاصة بها. ونفس المسلك اتخذته أيضاً اللجنة الاستشارية للميزانية والمسائل الادارية. ولقد وصف Durante - بحق - ممارسة مثل هذه الاختصاصات، بأنها انعكاس لممارسة هذه الأجهزة لسلطات قاعدية potere normative تهدف إلى إرساء قواعد قانونية تدخل في تكوين النظام القانوني للمنتظم[2].

---

(١) Detter, Law making by International Organisations, op. cit., p. 56

(٢) Durante, L'ordinamento Interno..., op. cit., p. 130 et ss.

خلاصة ما سبق:

إنه اذا كانت كافة الأجهزة الفرعية تنشأ بموجب قرار صادر من جانب واحد لجهاز منح رخصة انشاء الأجهزة الفرعية، وإذا كانت كافة هذه القرارات تعد ذات أثر ملزم على النحو وفي الحدود التي ذكرناها، إلا أنه لا يمكن اعتبار القواعد التي تتضمنها جميع هذه القرارات من قبيل القواعد القانونية. وبمعنى آخر لا يمكن اعتبار كافة هذه القرارات من قبيل مصادر القانون إلا بالقدر الذي تتضمن فيه قواعد عامة ومجردة. وهذا لا يتأتى إذا كان الجهاز الفرعي مكلفاً بإنجاز مهمة مؤقتة محددة بعينها.

ثانياً: تأثير القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية على قواعد توزيع الاختصاص بين الأجهزة:

نتناول الآن القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية من خلال وجهة نظر أخرى هو مدى تأثيرها على قواعد توزيع الاختصاص بين أجهزة المنتظم سواء بالتوسعة من تلك القواعد أو التضييق منها أو بتعديلها.

وواضح اذن أن هذه الدراسة لا تنصرف الى طائفة دون أخرى من القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية، بل أنها تنصرف الى كافة هذه القرارات حتى ولو لم تكن بذاتها مصدراً لقواعد القانون، أي حتى ولو لم يتوافر فيها معيار التشريع ثلاثي العناصر على النحو وفي الحدود التي فرغنا تواً من دراستها.

الأثر التشريعي الذي قد يكون لمثل هذه القرارات - من خلال تلك النظرة - يتمثل اذن في الأثر الذي تحدثه في غيرها من القواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص، أثراً يبدو في تعديل نطاق تطبيق هذه الأخيرة ضيقاً أو اتساعاً.

ونتناول هذه المشكلة بالبحث من خلال ما جرى عليه العمل في كل من

الأمم المتحدة والجماعات الأوروبية الثلاث :

١ ـ القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية وتأثيرها على قواعد الاختصاص في الأمم المتحدة :

أثيرت مشكلة مدى تأثير القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية على توزيع الاختصاص بين أجهزة الأمم المتحدة بوجه خاص بصدد انشاء قوات الطوارىء الدولية بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ وفي تدخلها في إنشاء القرارات العاملة في الكونجو إبان أحداث الحرب الأهلية سنة ١٩٦٠[١].

والجامع المشترك بين ظروف إنشاء كل من القوتين هو الاستناد إلى قرار الاتحاد من أ:ل السلام الصادر في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥١ والذي خول الجمعية العامة اتخاذ ما تراه من القواعد في حالة عجز مجلس الأمن في مواجهة حالات تهديد الأمن والسلم الدوليين.

ولقد ثار الشك حول مدى حق الجمعية العامة في إنشاء هذا النوع من الأجهزة، كما عرضت في هذا الصدد وجهات نظر متعددة أتيح لمحكمة العدل الدولية ـ في رأيها الاستشاري الخاص بتفسير المقصود « بنفقات المنتظم » ـ أن

---

(١) أنظر في تفصيل أكبر للظروف والأحداث التي سبقت وعاصرت صدور القرارات المنشئة لهذه الأجهزة . فيما يتعلق بقوات الطوارىء الدولية أنظر : ـ

Detter, op. cit., p. 73 et s.

عبد العزيز سرحان ، قوات الطوارىء الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مجلد ٢٤ سنة ١٩٦٨ ص٤٨ وما بعدها .

وفيما يتعلق بإنشاء القوات العاملة بالكونجو ، أنظر : ـ

Detter, op. cit., p. 62 et s.

Virally, Les Nations Unis et l'Affaire du Congo, op. cit., p. 55 et s.

Vallat, Competence of U.N. General Assembly, R.C.A.D.I., 1959./II. T. 97, pp. 271 et s.

تتخذ موقفاً منها.

ولقد عرض أمام المحكمة وجهتا نظر تتفقان في السعي إلى تبرير امتناع نفقات هذه القوات. وإن اختلفتا من حيث تأصيل الامتناع. إحداهما هي النظرية الفرنسية[1]. والثانية هي النظرية السوفياتية التي سنعرض لها هنا حيث أنها تثير مشكلة مساس القرارات المنشئة لهذه القوات بقواعد توزيع الاختصاص.

وتتلخص وجهة النظر السوفييتية في عدم أحقية الجمعية العامة في انشاء هذه الأجهزة بقرار صادر عنها، في النقاط الآتية[2]: -

أ - إن قيام الجمعية العامة بإنشاء هذه الأجهزة يعد افتئاتاً على اختصاص مجلس الامن الذي جعل منه الميثاق صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الصدد[3].

ب - إن الجمعية العامة بقيامها بإصدار قرارات تنشيء بمقتضاها مثل هذه الأجهزة، فإنها تخالف بذلك نص المادتين ١١/٢، ١٢ من الميثاق. فالمادة

---

(١) ويلاحظ أن فرنسا قد عارضت إسهامها في نفقات هذه القوات ليس على أساس عدم اختصاص الجمعية العامة في إنشائها وإنما على أساس أن الجمعية العامة ليس لها الحق في إصدار قرارات ملزمة في مواد الميزانية.

(٢) ورد عرض وجهة النظر السوفييتية في الخطاب الذي أرسله رئيس الوفد السوفييتي الدائم الى السكرتير العام للأمم المتحدة.

Document de l'Assemblée Générale, No. A/5777.

(٣) Avis Consultatif de la C. I. J. concernant certaines dépenses des Nations Unies.

Avis Consultatif de la C. I. J. du 20 juillet 1962,

وقد جاء في وجهة النظر هذه:

«Dans les circonstances où il s'agit du maintien de la paix et de la securité internationale, seul le Conseil est autorisé à prendre une décision préscrivant une action».

١١/٢ تنص على أن «للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين.. وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما، ينبغي أن تحيلها الجمعية العامة إلى مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده».

وتنص المادة الثانية عشرة على أنه «عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التي رسمت في هذا الميثاق، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الامن». وجاء في الفقرة الثانية من هذه المادة أن «يخطر الأمين العام بموافقة مجلس الأمن، الجمعية العامة... بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن...».

ولقد وجدت وجهة النظر هذه من يدافع عنها من بين قضاة محكمة العدل الدولية. فلقد اعتنق القاضي Winiaresky هذا الاتجاه في رأيه المعارض الذي جاء فيه أنه لا يمكن تبرير قيام الجمعية العامة بإصدار القرارات المنشئة لمثل هذه الأجهزة بمقولة أنها تتسق والهدف الذي أنشىء المنتظم من أجل تحقيقه وهو في هذا يقول: «إن الميثاق قد أفصح عن أهداف الأمم المتحدة بطريقة بالغة الاتساع، وبعيده عن التعريف.... ومن ثم فإنه لا يكفي لكي تكون تصرفات جهاز ما مشروعه أن يأتيها هذا الأخير في إطار أهداف المنتظم، بإعتباره معاهدة متعددة الأطراف،... وقد أرسى بدقة بالغة scrupuleusement الأجهزة وحدد اختصاصاتها، والوسائل التي تستعملها في ممارستها»[١].

ومن ثم فإنه يصبح من غير المقبول ـ في رأيه ـ اتخاذ تدبير ما حتى مع ثبوت نفعه، متى تضمن ذلك: «التضحية بتوازن الاختصاصات الذي تم إرساؤها بحرص شديد»[٢].

(١) و(٢) Rec. C.I. J., op. cit., p. 230.

ومن ثم فلا سبيل إلى تحقيق الهدف الذي رسمه الميثاق إلا في إطار الأسلوب الذي وضعه في توزيع الاختصاص والاجراءات التي أوجب اتباعها من جانب كل جهاز.

ويعترف القاضي winiarsky بأن التقيد الدقيق بالاختصاص من جانب كل جهاز قد يؤدي إلى عجز المنتظم عن اتخاذ تدبير فعال في الوقت المناسب، ولكن ذلك لا يبرر مع هذا خروج جهاز ما عن حدود اختصاصه، ويعلق على ذلك بقوله: «إن المنتظم قد أعد بناؤه وأنشىء على هذا النحو»[1].

وإزاء ما أثارته هذه النظرية من مخالفة الجمعية العامة لقواعد توزيع الاختصاص المنصوص عليها في الميثاق، فلقد حاولت محكمة العدل في رأيها الاستشاري أن تدحض هذه النظرية بأسانيد مستمدة هي الأخرى من الميثاق[2].

= والمحكمة في محاولة إستنادها الى نصوص الميثاق في دحض النظرية السوفييتية فإنها قد طرحت بذلك إتجاهاً اعتنقه أحد قضاتها وهو القاضي Bostamante الذي حاول أن يبني اختصاص الجمعية العامة بإنشاء هذا النوع من الأجهزة على أساس إعتبارات عملية تفرضها «القوى القاهرة الناتجة عن عجز مجلس الأمن عن مباشرة مسئولياته بخصوص نزاع كان عضوان وإثنان من أعضائه طرفاً فيه. وإذا راعينا أن الجمعية العامة كان عليها في هذا الوقت إما أن تختار السكوت على احتلال الإقليم المصري أو القيام بإجراءات عاجلة، فإن تدخلها الإيجابي كان له ما يبرره، لأن «المنظمة» كانت ملزمة بأن تقوم بالأغراض الرئيسية التي كانت عليها طبقاً للمادة الأولى من الميثاق.

أنظر في عرض موقف القاضي المذكور: الدكتور عبد العزيز سرحان، قوات الطوارىء الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٤ : ١٩٦٨ ص٥٦ - ٥٧.

(١) الفقرة الواردة في المتن هي ترجمة ما جاء في الرأي المعارض للقاضي «وينياريسكي» الذي ذهب فيها إلى أن:

L'organisation a été conçue et réalisée ainsi».

مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية، المرجع السابق ص٣٠.

(٢) مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية، المرجع المذكور، ص١٦٢ وما بعدها.

ولقد بدأت المحكمة تفسير اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة في أنه «رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً»، يعهد اعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي . . .

فهذه المادة وإن كانت تنيط بالمجلس القيام بالتبعات الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين إلا أنها لا تنيط ذلك به على نحو استئثاري exclusive، صحيح أنه هو المختص الوحيد باتخاذ اجراءات القمع وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق. على أن هذه الاجراءات الأخيرة ليست وحدها التدابير التي يمكن اتخاذها في سبيل المحافظة على السلم والأمن الدوليين. كما أن المجلس ليس هو الوحيد الذي يمكن أن يتخذ كافة التدابير المتعلقة بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين، بل أتاح أيضاً للجمعية العامة ـ بموجب المادة ١٤ ـ إصدار التوصيات فيما يتعلق بتسوية المنازعات بالطرق السلمية[١].

وهنا تتوقف المحكمة لدى كلمة التدابير mesures محاولة اعطائها التفسير الملائم:

«إن كلمة (التدابير mesures) تفترض شكلاً ما للتصرف. على أن القيد الوحيد الذي يرد في هذا الشأن هو ذلك الذي تشير إليه المادة ١٤، والمنصوص عليه أيضاً في المادة ١٢، والذي يفرض على الجمعية العامة عدم التوصية بأن تدبير ما متى كان مجلس الأمن قائماً ببحث ذات المشكلة، اللّهم إلا إذا طلب المجلس من الجمعية ذلك.

---

(١) وفي هذا تقول المحكمة في ص ٦٣ من المرجع المذكور: ـ

«La Charte indique cependant très clairment que l'assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales. L'article 14 autorise l'Assemblée Générale de «récommander les mesures propres à assurer l'ajusteme pacifique de toute situation...».

وبناء على هذا فإذا كان مجلس الأمن يملك الاختصاص الاستئثاري باتخاذ تدابير القمع، فليس معنى ذلك أن اختصاصات الجمعية العامة الواردة في الميثاق تقتصر فحسب على مجرد اجراء المناقشات أو الدراسات أو البحوث أو اصدار التوصيات ...»[١].

فقوات الطوارىء الدولية أريد من ورائها - كما جاء في تقرير الأمين العام الذي أقرته الجمعية العامة - القيام بدور مزدوج: أولاً: مراقبة وقف اطلاق النار، وتأمين انسحاب القوات الأجنبية من الأراضي المصرية، وثانياً: الحفاظ على الهدوء والسلم على طول خطوط الهدنة بين مصر وإسرائيل وفي قطاع غزه، وعلى طول جنوب شرق الحدود الدولية لمصر (شرم الشيخ).

أما قوات الأمم المتحدة العاملة في الكونغو فقد أرسلت في صورة مساعدة فنية ذات طابع عسكري للحلول محل القوات الأجنبية المنسحبة (القوات البلجيكية) والإسهام بقدر الامكان وفي حدود مهامها في توطيد الأمن والحيلولة دون أي تدخل أجنبي من شأنه أن يثير الشغب[٢].

فهذه القوات ليس لها - في نظر المحكمة - صفة القوات المحاربة. كما أن اعمالها لا تتجه ضد أية دولة، ومن ثم لا يمكن مقارنتها بالقوات المحاربة التي تعمل لحساب الأمم المتحدة والتي يجوز لمجلس الأمن وحده انشاءها لممارسة تدابير القمع المنصوص عليها في الباب السابع من الميثاق.

ويستنتج مما انتهت إليه المحكمة أن انشاء هذه الأجهزة بقرار من الجمعية العامة أو تدخل هذه الأخيرة في انشائها وتحديد اختصاصاتها لا يعد افتئاتاً من جانب الجمعية العامة على قواعد الاختصاص بين هذه الأخيرة وبين مجلس

---

(١) مجموعة أحكام محكمة العدل، ١٩٦٢، ص١٦٢.

(٢) PALLAT, Competence of U. N. General Assembly, op. cit., pp. 272 et ss.

الأمن ، إذ أن إنشاء مثل هذه الأجهزة يمكن أن نجد له - في رأي المحكمة - سنداً من الميثاق لو أننا لم نتوقف عند حرفية النصوص وذهبنا في تفسيرها مذهباً متوسعاً .

وإذا كان لنا أن نعلق على موقف المحكمة ، فإننا نقول أن الأمر هنا لا يتعلق بإنشاء جهاز فرعي ، وما قد ينطوي عليه ذلك من خروج على قواعد توزيع الاختصاص ، الأمر هنا يمس مشكلة أعمق من ذلك ، إذ انه يثير في الواقع مدى شرعية قرار الاتحاد من أجل السلام في ذاته باعتباره السند الذي اتكأت عليه الأمم المتحدة في انشائها لهذه الأجهزة .

فإذا ما وضعنا المشكلة على هذا النحو ، قلنا بأننا نتفق مع المحكمة في اعتبارها انشاء مثل هذه الأجهزة تفسيراً للميثاق ومن ثم تطبيقاً مباشراً له ، مع اختلافنا معها في جزئيات الحيثيات التي تستند اليها في هذا الصدد .

فمن الصعب علينا في الواقع القول بأن انشاء مثل هذه الأجهزة يمكن أن يجد سنده في نصوص الميثاق السابقة على صدور قرار الاتحاد من أجل السلام . لأننا نعتقد في الواقع أن قرار الاتحاد من أجل السلام يمثل في نظرنا تعديلاً حقيقياً لنصوص الميثاق المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة .

ومن ثم فإن أي تطبيقات لهذا القرار تعد في حقيقتها تفسيراً للميثاق في صورته المعدلة ومن ثم لا تمثل خروجاً على قواعد الاختصاص .

وعلى ذلك فإذا كان هناك ثمة تأثير على قواعد الاختصاص فإن ذلك التأثير لا يتأتى في رأينا من القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية وإنما من قرار الاتحاد من أجل السلام الذي يعتبر الأساس القانوني للقرارات المنشئة للأجهزة الفرعية .

ثانياً: القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية وتأثيرها على قواعد الاختصاص في اطار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب:

عرضت مشكلة مدى تأثير القرارات المنشئة لأجهزة فرعية في إطار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب على نحو مختلف لذلك الذي عرضت فيه في إطار منتظم الأمم المتحدة.

ففي إطار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب لم تكن المشكلة متعلقة ـ على عكس ما رأينا في حالة الأمم المتحدة ـ بمشروعية أو عدم مشروعية إنشاء الجهاز الفرعي. وإنما كانت متعلقة بمدى الاختصاصات التي يمكن للجهاز المنشىء للجهاز الفرعي أن يسندها إلى هذا الأخير.

ومع ذلك فإن السؤال المشترك الذي طرح في كلتا الحالتين يتمثل في مدى مساس القرار المنشىء للأجهزة الفرعية بقواعد توزيع الاختصاص، ومن ثم مدى مساسها بالتوازن العضوي الذي حرص عليه ميثاقا المنتظمين المذكورين.

ولقد عرضت مشكلة القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية ومدى مساسها بقواعد الاختصاصات في إطار الجماعة الأوروبية في قضايا كثيرة بدأ بالقضية المشهورة في الفقه باسم قضية Meroni [1] والتي تمثل الأساس الذي استندت إليه محكمة العدل الخاصة بالجماعات الأوروبية في كافة القضايا التي لحقتها

---

(١) L'arrêt de la Cour de Justice de la C.E.C.A. du 18 Juin 1958, Affaire No. 5-58, Meroni et Co., Industrie métallurgique, S.P.A., Contre la Haute Autorité, Rev. Vol. IV.

وانظر في ذكر هذه القضية:

Detter, op. cit., pp. 81-85.

وانظر أيضاً:

Reuter, Les organes subsidiaires, op. cit., pp. 434 et ss.

والتي كانت تمس موضوع السلطات المخولة أو التي يمكن تخويلها للأجهزة الفرعية[1].

وتتلخص ظروف هذه القضية في أن السلطة العليا قامت بناء على ما تخوله لها المادة ٥٢ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب[2]، وبعد استشارة اللجنة الإستشارية والمجلس الخاص للوزراء، بإنشاء تنظيم لتوزيع الحديد الخردة المستورد بهدف خلق سعر متوازن للحديد الخردة الوطني، وأناطت هذا التنظيم بشروعين من مشروعات القانون الخاص البلجيكي وهما: المكتب المشترك لمستهلكي الحديد الخردة، وصندوق توزيع الحديد الخردة المستورد. هذه الأخيرة زود بموجب قرار إنشائه[3] بسلطة فرض رسوم على مستهلكي الحديد الخردة تستعمل كصندوق إعانة للحديد الخردة المحلي لمنع ارتفاع سعره عن مثيله المستورد.

وبناء على امتناع شركة Meroni عن أمر الدفع الموجه إليها من صندوق توزيع الحديد الخردة وتدخل السلطة العليا بقرار من جانبها تأمر فيه السلطة المذكورة بالدفع، طعنت الشركة المذكورة ببطلان قرار السلطة العليا

---

(١) أنظر في هذه القضايا:

Affair No. 32-58 (Affaires jointes N0. 32-58 et 33-58), Societé Nouvelle des Usines de Pontheiu-Acieries, du Temple Contre la H. Autorité, Rec. VI, p. 117 et s.

وانظر في تحليل هذه القضايا الأخيرة:

Kovar, Le pouvoir règlementaire..., op. cit., p. 37 et s.

(٢) تنص هذه المادة على أن السلطة العليا إنشاء:

«Tous les mécanismes commns à plusieurs entreprises qu'elle reconnait nécessaire à l'exécution des missions de l'article 3 ou à institner elle-même tel mécanisme».

(٣) القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٥٥ (أنظر الجريدة الرسمية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب - مارس ١٩٥٥).

وبطلان أمر الدفع الموجه من الصندوق. واستندت في الدفع بالبطلان إلى أسانيد مختلفة، نجتزي منها ما يفيدنا فيما نحن بصدد بحثه، والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً: نازعت الشركة المدعية مبدأ إمكانية التفويض في ذاته حيث تشككت في حق السلطة العليا في تفويض أمور تدخل في سلطاتها إلى أجهزة تنشئها للقيام بمهام معينة(١).

ثانياً نازعت الشركة أسلوب ومضمون الإختصاصات محل التفويض. ولقد انتهزت المحكمة هذه الفرصة لترسي القواعد المتعلقة بمدى اختصاص السلطة العليا بإنشاء الأجهزة الفرعية ومدى الإختصاصات التي يمكن أن تمنح لهذه الأخيرة.

ففيما يتعلق بقدرة السلطة العليا على إنشاء الأجهزة الفرعية ومدى مشروعية مبدأ التفويض، قررت المحكمة، أن الرخصة التي منحت للسلطة العليا بإنشاء تنظيمات مالية بناء على المادة ٥٣ من المعاهدة، تعطى لها مكنة إسناد بعض الإختصاصات لتلك التنظيمات وفقاً للشروط المقررة في المادة المذكورة(٢).

على أن القرار الصادر بإنشاء الجهاز الفرعي والمتضمن تفويضاً لهذا الأخير من السلطة العليا بممارسة إختصاصات معينة لن يكون مشروعاً إلا إذا رأت السلطة العليا أن مثل هذه الأجهزة «تعد ضرورية لتنفيذ المهام المذكورة

---

(١) أنظر عرض القضية للمحامي العام ROEMER :-

Rec. Vo. IV, pp. 112 et ss.

(٢) وفي هذا تقول المحكمة: -

«La faculté pour la Haute Autorité d'autoriser ou d'instituer les mecanismes financiers visés à l'article 53 du traité donne à celle-ci le droit de confier certain pouvoir à parail organismes dans les conditions qu'elle détermine et sous son contrôle».

في المادة الثالثة، والتي تتفق أيضاً مع نصوص هذه المعاهدة خاصة المادة ٦٥ منها »[١].

وواضح أن المحكمة قد أقرت حق السلطة العليا في إنشاء الأجهزة الفرعية. وهي في ذلك قد انصاعت تماماً الى القواعد العامة في إنشاء الأجهزة الفرعية. فهي تسمح بإنشائها للجهاز المختص بذلك متى كان إنشاؤها ضرورياً أو ملائماً لممارسة الجهاز المنشىء لاختصاصاته ولتحقيق أهداف المنتظم.

ثم تصدت المحكمة بعد ذلك لبيان الحدود التي يمكن للسلطة العليا أن تفوض في إطارها للجهاز الفرعي ممارسة سلطات معينة. ونجمل موقف المحكمة في النقاط التالية :-

أ - إن الجهاز الأصلي لا يستطيع أن يفوض الجهاز الفرعي بما لا يستطيع هو ذاته أن يمارسه من إختصاصات[٢].

ب - إن التفويض لا يجب أن يشمل بأي حال من الأحوال على تزويد الجهاز الفرعي بسلطات تقديرية وإنما ينبغي أن يتعلق فقط بسلطات تنفيذية محددة بوضوح. وذلك حتى لا يخل بتوازن السلطات L'équilibre des pouvoirs والذي تعتبره المحكمة من أهم الملامح التنظيمية للجماعات

---

(١) وفي هذا تقول المحكمة: -

«(Sont) réccessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 et compatible avec les dispositions du présent traité en pariculier de l'article 65».

Rec. IV, p. 43.

(٢) «Une délégation ne pourrait pas investir l'autorité délégataire de pouvoirs différents de ceux que l'autorité délégante a elle-même reçu du traité».

Ibid. p. 40.

الأوروبية كما يعد في نظرها أيضاً « ضمانة أساسية قررتها المعاهدة لصالح المشروعات وللمساهمين فيها »[1].

جـ - وأخيراً فإن الإختصاصات التنفيذية التي فوضت الى الجهاز الفرعي ينبغي أن تمارس تحت الرقابة الدقيقة للجهاز المفوض، فالمحكمة تعتبر من شروط مشروعية التفويض أن يتعلق موضوعه « بسلطات تنفيذية محدودة بصورة دقيقة، وخاضعة تماماً للرقابة عند استعمالها »[2].

ولقد انتهت المحكمة إلى إبطال قرار للسلطة العليا بإنشاء هذين الجهازين وما تضمنه من تفويض، باعتبار أن التفويض الذي تضمنه قد سمح لهما :-

أولاً : بسلطة تقديرية في ممارسة الإختصاص المفوض لهما.

ثانياً : إن ممارسة هذين الجهازين لاختصاصهما قد أفلت من رقابة السلطة العليا.

خاتمة : تأصيل ما جرى عليه العمل في المنتظمات الدولية بشأن القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية ومدى مساسها بقواعد الإختصاص :

واضح مما سبق عرضه اختلاف النتيجة النهائية لموقف محكمة العدل الدولية ومحكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية عن القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية الصادرة عن جهاز أصلي في المنتظم. فمحكمة العدل الدولية تقر للجمعية العامة حقها في إنشاء كل من قوات الطوارىء الدولية والقوات العاملة في الكونغو كأجهزة فرعية لها، بينما تنكر محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية على السلطة موقفها من إنشاء الجهازين المذكورين والسلطات

---

(١) «Une garantie fondamentale accordée par le traité, notamment aux entreprises et aux association d'entreprises auxquelles i s'appuie».

bid., p. 44.

(٢) Rec. IV, p. 44.

التي فوضتهما إياها . إلا أنه على الرغم من اختلاف منطوقي الرأي الإستشاري في الحالة الأولى عن الحكم الصادر في الحالة الثانية ، فإننا لا نرى اختلافاً في الجوهر بين موقف كل من المحكمتين .

ولقد سبق أن أشرنا بصدد مدى مشروعية اختصاص الجمعية العامة في إنشاء الأجهزة المذكورة . ورأينا أن الأمر لا يتعلق بقواعد توزيع الاختصاص . فلا يمسها ولا يعتريها التغيير . وإنما الأمر متعلق بقضية التفسير . فحيثما اعترفت المحكمة بشرعية قرار الاتحاد من أجل السلام ، فإنها اعترفت بالتالي بشرعية قيام الجمعية العامة بإنشاء هذه القوات أو التدخل في إنشائها وتحديد اختصاصاتها .

والآخر لا يخرج عن هذا التصوير أيضاً في حالة الجماعة الأوروبية للفحم الصلب . فلقد حاولت السلطة العليا أن تجتهد في تفسير مدى الرخصة التي منحت إليها . ولكن المحكمة لم تقر إجتهادها وردتها إلى الحدود الطبيعية لاختصاصها .

ولا يمكن أن يعكس ذلك في رأينا اختلافاً جوهرياً في موقف المحكمة الأخيرة عن موقف محكمة العدل الدولية ، بقدر ما يعكس اختلافاً في طريقة صياغة الميثاق في الحالة الأولى والتي جاءت على نحو فضفاض يسمح بإمكانية الإجتهاد ، بينما ليس الحال كذلك في حالة المعاهدة المنشئة للجماعة الاوروبية للفحم والصلب الذي جاء على نحو واضح ودقيق ، خاصة فيما يتعلق بالقواعد المتعلقة بالاختصاص .

وعلى ضوء ما سبق نخلص إلى أن الدور الذي يمكن أن تلعبه القرارات المنشئة للاجهزة الفرعية يقتصر على الحالات التي يتوافر في القرار العناصر الثلاثة للتشريع : تصرف صادر من جانب جهاز مختص ، وتضمنه قواعد عامة ومجردة ، وتمتعه بقوة ملزمة في مواجهة المخاطب به . وفي خارج هذه الحدود لا يمكن للقرارات المنشئة للأجهمة الفرعية أن يكون لها دور تشريعي .

الفرع الثاني

القرارات المتضمنة للوائح الداخلية

يعرّف Chaumont اللوائح الإجرائية التي تحكم طريقة العمل داخل المنتظم بأنها « نصوص يتضمنها قرار عام يتمثل موضوعها في وصف الأسلوب الذي ينبغي أن يسلكه الجهاز في ممارسته لوظيفته »[1].

وقيام الجهاز بوضع لائحته الداخلية يعد من الإختصاصات المعترف له بها حتى ولو لم تنص المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي على ذلك صراحة، إذ أن ممارسة مثل هذا الإختصاص يعد من الامور الاولية التي لا غنى عنها لقيامه بالمهام المسندة إليه، كما أنها تعد نتيجة طبيعية لمبدأ التنظيم الذاتي outo organisation المعترف بها للمنتظم[2].

والقدر الذي يعنينا دراسته من اللائحة الإجرائية لجهاز ما هو معرفة إلى أي مدى يمكن إعتبارها تشريعاً للقواعد الإجرائية وفقاً للمعيار ثلاثي العناصر

---

(١) Cahumont, op. cit., p. 204.

وفي هذا يقول إن اللائحة هي:

«Un texte, qui a valeur d'une décision de portée générale, et qui a pour objet de decrire la façon dont l'organe va fonctionner».

(٢) Depeyroux, La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs, Paris, 1964, pp. 39 et s.

ولعل ذلك أيضاً يعد من المبادىء المعترف به في فقه القانون الإداري.

أنظر:

Well Prosper, Le droit administratif, P.U.F., 1964, pp. 50-51.

الذي سبقت لنا دراسته

ولا صعوبة في القول بتوافر الخصيصة الاولى من خصائص التشريع في القرار المتضمن للقواعد اللائحية ونقصد بتلك الخصيصة صدور القرار عن جانب واحد لسلطة تشريعية مختصة[1].

---

(١) على أن هناك من الفقهاء من يتشكك في اعتبار اللوائح الداخلية من قبيل التصرفات الصادرة عن جانب واحد، ومن هؤلاء مثلاً:

JESSUP, Parliamentary Diplomacy, An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedures of Organs of the United Nations, R.C.A.D.I., 1956/I, Vol. 89, p. 204

حيث يذهب إلى القول بأن القواعد الإجرائية لها « نفس خصائص القانون الاتفاقي ».

«The same character as treaty law»

وإذا فرضنا جدلاً أننا نقبل وجهة النظر هذه بالنسبة للأجهزة التي لا تضم في عضويتها سوى الدول، باعتبارها من الأشخاص الدولية المزودة بسلطة إبرام المعاهدات، فإن مثل تلك النظرية تقف عاجزة عن تفسير طبيعة اللوائح الإجرائية التي تتخذها أجهزة لا تضم ممثلي الدول، أو على الأقل لا تضم هؤلاء وحدهم. بل تضم إلى جانبهم أشخاصاً آخرين من الفنيين ليسوا مزودين بالتأكيد - بصفتهم هذه - بسلطة إبرام المعاهدات. ومثال ذلك ما كان عليه الحال في تشكيل السلطة العليا للجماعة الأوروبية للفحم والصلب (التي حلت محلها اللجنة الآن) أو تلك الأجهزة التي تضم في عضويتها أقاليم غير متمتعة بالاستقلال، ومن ثم ليست لها أهلية إبرام المعاهدات الدولية. ومثال هذه الأجهزة الأخيرة اتحاد البريد العالمي، والمنتظم العالمي للأرصاد الجوية، بالإضافة إلى ذلك فإن الأجهزة الفرعية للمنتظم يعترف لها بإمكانية وضع اللوائح الإجرائية الخاصة بها على الرغم من أنها لا تضم بالضرورة ممثلين عن الدول.

أنظر في ذلك

Skubiszewski, Enactment of law by international organizations, op. cit., 242 et s.

Detter, op. cit., p. 54.

Dehaussy, Les actes unilatéraux comme source du droit, op. cit., p. 29.

الذي يقول

«Les organes adoptent leur propre réglement. Ici le double caractère d'unilatéralité de la décision, d'une part, de généralité des normes

كذلك لا صعوبة في الإعتراف بخصيصة العمومية والتجريد للقواعد التي تتضمنها اللوائح الإجرائية باعتبارها قد وضعت ـ في الأعم الأغلب من الأحوال ـ لتحكم سلوك أعضاء التنظيم أو أحد أجهزته في صورة خطاب عام غير مخصص، كما أنها تحكم سلوكاً هو بطبيعته قابل للتكرار لعدد غير محدود من المرات[١].

على أن ما يثير التساؤل هو ما إذا كانت قواعد اللوائح الداخلية يتوافر

= créées d'autres part, ne peut pas être contesté».

وانظر أيضاً:

أستاذنا الدكتور الغنيمي، المرجع السابق جـ٢ ص٥٠٠.

(١) DEHAUSSY, op. cit., p. 29.

CHAUMONT, Les organisations internationales, op. cipt, pp. 204-205.

ويرى شومون أن عمومية القواعد الإجرائية وتجريدها مستمد من أنها تتمتع بالاستقرار والقابلية للدوام حيث تحكم كافة المسائل المتعلقة بالإجراءات فهي ليست إذن ـ في رأيه ـ مجرد قواعد وقتية يرسمها المنتظم بصدد كل حالة على حدة.

وفي هذا يقول:

«Ce n'est au moment où l'organce fonctionné que l'on va improviser les règles. Dans les l'organe des organisations internationa les permenantes, il est parfaitement normal que l'on établi à l'avance la façon dont les débats vont se derouler».

كذلك يستنتج «كونفورتي» الصفة العامة والمجردة للقواعد اللائحية لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن من النصين ٢١، ٣٠ من الميثاق اللذين يسندان إلى هذين الجهازين اختصاص وضع لائحتها الداخلية. فهو يرى أن هذين النصين يصبحان غير ذي مضمون إذا لم يفهما على أن اللائحة تضع قواعد عامة ومجردة تحكم الإجراءات المتبعة في هذين الجهازين وليس فحسب في ثمة أحوال فردية».

Conforti, La funzione dell'Accordo nel sistema delle Nazione Unite, Padova, Cedam, 1968, p. 46.

Castaneda, La valeur juridique..., op. cit., p. 237.

Morand, op. cit., pp. 198-199.

او لا يتوافر لها العنصر الثالث من عناصر التشريع ، أي تمتع قواعده بالصفة الملزمة .

وفي سبيل الإجابة على ذلك التساؤل ، ذهب « بالادوزي - باليري إلى إنكار الصفة القانونية على هذه اللوائح لافتقارها إلى عنصر الإلزام . فهي في رأيه لا تعدو أن تكون مجرد برنامج عمل ليست له قوة القانون . فهذه اللوائح تتضمن - في نظره - « نصوصاً تشير إلى الإجراءات الأكثر ملاءمة لحسن سير الجلسات وضماناً لسرعة إتخاذ القرارات . مثل تلك النصوص يتوافر لها ولا شك ثقل يعتد به . بل وقد تلعب في بعض الأحيان دوراً حاسماً ، إلا أنها مع ذلك وقبل كل شيء ليست سوى برنامجاً يفتقر إلى القوة الملزمة »[1] .

ومن الحجج التي ساقها ذلك الفقيه لتأييد وجهة نظره أن تجرد اللوائح الداخلية للأجهزة من صفة القواعد القانونية ليس بغريب حتى في ظل النظم القانونية الوطنية . فاعتناق جهاز تشريعي في دولة ما للائحته الإجرائية هو من الأمور المعترف له بها . على أنه من ناحية أخرى إذا قام ذلك الأخير بإصدار تشريع خالف فيه القواعد الإجرائية التي نصت عليها لائحته فلا يعني ذلك بطلان التشريع متى جاء ذلك الأخير متفقاً مع الدستور[2] .

---

(١) Balladore-Ballier, Le droit interne des organisations internationales, R.C.A.A.D.I., 1969/II, Tane. 127, p. 24.

(٢) باليري ، المرجع السابق ص٢٢ .

ويبدو أن محكمة العدل الخاصة بالجماعة الأوروبية للفحم والصلب قد اعتنقت مذهباً مقارباً لذلك . فلقد كان على المحكمة أن ترد على التساؤل حول مدى صحة قرار اتخذ من الجمعية (البرلمان الأوروبي الآن) بالمخالفة لنصوص لائحتها الداخلية فقررت :

«Au cas au... Les obligations prévues au paragraph 3de L'article 43 du règlement de l'Assemblée Commune et au paragraphe 4 de l'article 2 du règlement adminiscrati interieur n'arutait pas été respestées cela n'avait pa se porté atteint a la validité des arés du 12décembre 195, du point du vue de l'ordre interne de l'Assemble».

ومن ناحية ثالثة ليس من المعقول أن نخلع على القواعد التي تتضمنها اللائحة الإجرائية الداخلية صفة القواعد القانونية الملزمة في الوقت الذي يسمح فيه بوضع مثل تلك اللوائح حتى للأشخاص المعنوية للقانون الخاص وهؤلاء ليس لهم بالتأكيد سلطة وضع القواعد القانونية[1].

على أن اللوائح الداخلية، وإن لم تكن متمتعة بنفس قوة الإلزام التي تتمتع بها القواعد القانونية إلا أنها - في رأيه - ليستْ مجردة القيمة، أو أنه يجوز للجهاز المعنى به أن يفتئت عليها متى شاء وكيف شاء. ذلك لأن اللائحة إن لم تكن بذاتها قاعدة قانونية إلا أنها موضع عناية ومحل ضمان القانون الدولي الذي تتضمنه المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي. بالإضافة إلى أن مخالفة اللائحة من شأنها الإخلال بالثقة التي يوحي بها المنتظم. كما أن تلك المخالفة قد تصل في نهاية الأمر إلى مخالفة الميثاق في ذاته[2].

ونستطيع أن نستنتج مما ذهب إليه « باليري » أنه لا يعتبر الخروج على أحكام اللائحة خروجاً على القانون إلا بالقدر، وفي الوقت الذي يعتبر فيه

= Communication, J.O. de la C.E.CA. du 27 /8/ 1957, p. 473.

Durante, L'ordinamento interno.... op. cit., p. 82.

ويعتنق « دورانتي » اتجاهاً مماثلاً مع الإشارة على وجه الخصوص إلى لائحتي المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية في هذا الشأن. فهو يرى أن إصدار أي من هذين الجهازين لقراراتهما بالمخالفة للوائح الداخلية فيهما لا يؤثر في صحة القرار. لقرار.

وأنظر أيضاً:

Esposito, La validità delle Legge, Milano, Guiffré, 1965, pp. 297.

ويرى هذا الفقيه أن عدم إبطال التشريع المخالف للائحة الداخلية يعد انعكاساً للفكرة التي مؤداها أن الجهاز التشريعي يعد سيد الإجراءات التي تتم في داخله Interna Corporis أي أن الجهاز التشريعي هو القاضي الفصل في المسائل الإجرائية، وأنه إذا ما صدر التشريع فإنه يفترض أن كافة الدفوع المتعلقة ببطلان الإجراءات قد تم الفصل فيها ومن ثم لا تصبح مقبولة من بعد.

(١) أنظر « بلادوري - باليري »، المرجع السابق ص٢١.

(٢) بلادوري باليري، المرجع المذكور، ص٢٤ - ٢٥.

مخالفاً لأحكام الميثاق. فالمخالفة عندئذ لا تترجم على أنها مخالفة للائحة وإنما على أنها مخالفة للميثاق. كما أنها لا ترتب آثارها إلا في إطار هذا التصور.

على أن إمعان النظر في الحجج التي ساقها « بالادوري باليبري » ينتهي بنا إلى عدم التسليم بالنتيجة التي توصل إليها من رفض الصفة القانونية للقواعد التي تضمنتها اللوائح الداخلية لأجهزة المنتظمات الدولية بدعوى أنها غير ملزمة :-

أولاً : فنحن لا نتفق معه في قياسه القيمة التي يمكن أن تسند إلى اللوائح الداخلية لأجهزة المنتظم على قيمة اللوائح الداخلية التي تضعها الأجهزة التشريعية لنفسها، إذ أن الفارق بين كلا النوعين من الأجهزة لا يسمح بمثل هذا القياس

فمن ناحية قد يكون المبرر عدم قبول الطعن ببطلان التشريع المقدم من جانب أحد المخاطبين بهذا الأخير بسبب مخالفته لقواعد اللائحة الداخلية للجهاز التشريعي. متى كان التشريع متفقاً مع أحكام الدستور. نقول، قد يكون من المفهوم عدم قبول ذلك الدفع نظراً لاختلاف دائرة المخاطبين باللائحة (وهم أعضاء المجلس التشريعي) عن دائرة المخاطبين بالتشريع وهم أشخاص النظام القانوني العام L'ordre juridique général فهؤلاء لا يهمهم - ولا يجب أن يهمهم - سوى إتفاق التشريع مع الدستور - الذي يتوجه هو الآخر لهم بخطابه - مرتباً لهم حقوقاً ومحملاً إياهم بالإلتزامات[1].

---

(١) والواقع إننا لا نرتاح كثيراً إلى الرأي القائل بصحة القرارات الصادرة مخالفة للوائح الداخلية للبرلمان خصوصاً حينما يكون الدستور ذاته قد فوض البرلمان في وضعها. كما هو الحال في الدستور الإيطالي (م ٦٤)، حيث أن صدور التشريع مخالفاً لهذه اللوائح يعد مخالفة غير مباشرة للنص الدستوري. أنظر :

Abbamonti, Il pocesso contituzionale italiano, Napoli, 1962/II, p. 233 et seg. =

هذا ما لا نراه في حالة المنتظم الدولي ؛ فالمخاطبون بالقواعد الإجرائية هم الدول ، والمخاطبون بالقرارات الصادرة عن المنتظم هم الدول أيضاً . ومن ثم فإنه لا يوجد ذلك الفصل بين دائرة المخاطبين بكلا النوعين من القواعد . وهذا ما يتيح - في رأينا - لهؤلاء صلاحية الطعن في صحة القرارات الصادرة بالمخالفة للقواعد الاجرائية[٢].

ثانياً : ومن ناحية أخرى فنحن لا نتفق معه أيضاً في عدم اعتبار اللائحة الداخلية لأجهزة المنتظم الدولي ملزمة ، ومن ثم عدم اعتبارها بمثابة قاعدة قانونية قياساً على تجرد اللائحة الداخلية التي تعتنقها الأشخاص المعنوية في القانون الداخلي من صفة القانون . حيث أن هذه الأشخاص ليست مزودة بسلطة إرساء قاعدة قانونية . ونحن نستند في اختلافنا معه إلى أن ذلك القياس هو من ناحية قياس مع الفارق ، كما أن معطياته من ناحية أخرى غير دقيقة .

فأما أنه قياس مع الفارق فنظراً لاختلاف طبيعة أشخاص القوانين الوطنية عن أشخاص القانون الدولي واختلاف الدور الذي يلعبه كل منها في ميدان إرساء قواعد القانون . فالطائفة الأولى من الأشخاص لا تتصور سوى مخاطبة بالقانون ، بينما الطائفة الأخرى هي صانعة القانون والمخاطبة به أيضاً . بل أن المساهمة في صنع القاعدة الدولية تعد - في نظر كثير من فقهاء القانون الدولي - إحدى شروط التمتع بالشخصية القانونية الدولية[١] . والمنتظم الدولي

= على أننا لن نتوقف كثيراً عند ذلك الخلاف الفقهي مكتفين بالإشارة إلى أنه حتى في ظل النظم الدستورية الوطنية نجد أن كثيراً من الفقهاء لا يشاطر « بلادوري واليبري » رأيه في أن مخالفة التشريع للائحة الداخلية للبرلمان يعد مع ذلك صحيحاً إذا كان متفقاً مع الدستور .

FOIS, Questioni sulla retrouattiva riproduzione di un décrem non convertito, 110 giurisprudenza constituzionale, 1966, pp. 1128 et ss.

(٢) قارب من هذا :

Conforti, op. cit., p. 54.

(١) أنظر في هذا الصدد :

باعتباره شخصاً من أشخاص القانون الدولي يصبح في مكنته مزاولة القدرة على الإسهام في إرساء القواعد القانونية حتى ولو عن طريق اللوائح الإجرائية متى توافرت في هذه الأخيرة الخصائص المميزة للقاعدة القانونية على النحو الذي سبق لنا عرضه.

وأما أنه ـ في نظرنا ـ غير دقيق المعطيات، فلأننا لا نسلم مع الفقيه المذكور في قوله بأن الأشخاص المعنوية في القانون الخاص غير مزودة بالقدرة على وضع القواعد القانونية. فلو أننا عرّفنا القانون بأنه مجموعة قواعد السلوك العامة والمجردة التي تحكم العلاقات بين أعضاء مجتمع معين، ولو عرفنا أن الأشخاص المعنوية ـ باعتبارها تنظيماً قانونياً Institution juridique ـ تمثل كياناً إجتماعياً معيناً يتصور فيه التعايش بين أعضائه وقيام العلاقات فيما بينهم وبين التنظيم ذاته... إذا علمنا ذلك كله لا يصبح من الغريب أن نعتبر القواعد التي تتضمنها اللوائح التي تصدرها مثل هذه الأشخاص المعنوية ـ حتى في إطار القانون الخاص الوطني ـ من قبيل قواعد القانون التي تحكم فيه أفراد ذلك المجتمع.

ثالثاً وأخيراً، فإننا نتفق مع «بالادوري بالبيري» في أن ظهور المنتظمات الدولية يعد إنتقالاً بالعلاقات الدولية من مرحلة التنظيمات الفردية التي تقوم بها معاهدات ثنائية أو معاهدات تبرم بين عدد محدود من الدول إلى عهد

= Florio, La natura giuridica delle organizzazioni internazionali, Milano, 1949, p. 44.

Kustathiades, Les sujets de droit international et la responsabilité internationale, R.C.A.D.I., 1953/III, p. 403.

Cahier, Etudes des accords des sièges conclus entres les organisations internationales et les Etats où elles résident, Giuffre, Milano, 1959, pp. 27-28.

وانظر أيضاً: أستاذنا الدكتور الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، جـ٢ ـ التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص٢٥٦ ـ ٢٥٧.

التنظيم الدولي حيث يناط بالمنتظم تحقيق صالح مشترك للدول الأعضاء فيه وما تبع ذلك من إمكان نقل الفن المتبع في تنظيم العلاقات المحكومة بقواعد القانون العام في النظم القانونية إلى ميدان القانون الدولي، وما يستتبع ذلك من أن يقوم المنتظم باستلهام الهدف الذي أنشيء من أجله في أسلوب ممارسته نشاطه وفي الإجراءات التي يتبعها في هذا الشأن.

ولعل هذا التصور نفسه هو الذي يدفعنا إلى القول - على عكس ما ذهب إليه الفقيه المذكور - بأن القواعد التي تتضمنها اللوائح الداخلية تعد - كمبدأ عام - ملزمة حتى للمنتظم ذاته، وأن الإستثناء هو إمكانية الخروج عن تلك القواعد بصدد بعض الأمور التفصيلية التي لا تخل - على أية حال - بالمبادئ الجوهرية التي تتضمنها اللائحة، وبحيث يمكن القول بأنه على الرغم من هذا الخروج - الذي قد يقتضيه التطبيق المرن للائحة، تظل هذه الأخيرة محتفظة بصفتها الإلزامية[1].

خلاصة القول: إننا نضم صوتنا إلى الأصوات المؤيدة للقوة الملزمة لقواعد اللوائح الداخلية للمنتظمات الدولية. ولا نجد خيراً من عبارات جونسون التي صاغ فيها رأيه عن القيمة القانونية للوائح الداخلية - كمثل على الاتجاهات الفقهية المؤيدة للقوة الملزمة للقواعد التي تتضمنها اللوائح الداخلية، والتي جاء فيها: «إن كثيراً من القرارات الصادرة عن الجمعية العامة والمتعلقة ببيان

---

(١) يرى «كونفورتي» - بحق - أن التطبيق المرن لنصوص القانونية ليس بغريب حتى بالنسبة لنصوص الميثاق نفسه. ولعلنا نستطيع في هذا المجال أن نضرب مثلاً للتطبيق المرن لنصوص الميثاق: ما جرى عليه العمل داخل مجلس الأمن من أن امتناع أحد أعضائه عن التصويت لا يمنع صدور القرار رغم ما يشترطه الميثاق (م٣٧/٣) من موافقة كل الدول الأعضاء الدائمة على القرار الصادر: تقول: إنه على الرغم من ذلك التطبيق المرن فإنه من غير المقبول القول بأن هذا النص ليس ملزماً.

Conforti, La fonzione dell'accordo, op. cit., p. 51.

طريقة سير العمل في الأمم المتحدة تتمتع بآثار قانونية كاملة فيما يتعلق بتمتعها بالقوة الملزمة سواء بالنسبة للأجهزة أو بالنسبة للدول الأعضاء . فمثل هذه القرارات تحقق إلتزامات ومراكز قانونية لم يكن لها وجود من قبل »[1] .

---

(1) Johnson D.H., The effect of resolutions of the General Assembly, of the United Nations, BYBIL, vol. 32, 1955/1966, p. 121.

والذي يقول :

«Many Resolutions of the General Assembly, such as these concerned with the internal working of the United Nations Organization have a full «legal effect» in what they are binding upon both the members and the organs of the Organization. These Resolutions create obligations and legal situations which did not exist before».

وانظر في نفس الاتجاه : -

Virally, Droit international et décolinisation devant les Nations Unies, A.F.D.I., 1963, p. 525.
Di Qual, op. cit., p. 65 et s.

الذي يقول :

«Une décision prise en violation d'une règle de procédure prevue dans le réglement intérieur ou dans la Charte, est de ce fait, entachée d'une illegalité qui entraine son invalidité».

وانظر أيضاً « ريتير » في مقالته بمجموعة دروس لاهاي سنة ١٩٦١ الجزء الثاني ص٩٣ حيث يقول :

«Si l'on considère les rapports des Etats Membres des l'Organisation au sein des Nations Unies, on ne peut manquer d'être frappé par les correspondences vraiment trés caractérisées de réglement interne, consacrée ou procedure..., l'imprise autorotaire de l'organisation sur les Etats et indéniable».

وانظر أيضاً : محمد سامي عبد الحميد ، القيمة القانونية . . . المرجع السابق ص١٣٥ .

المبحث الثاني

الدور التشريعي في نطاق العلاقات الخارجية للمنتظم

تمهيد : مدلول وحدود الدور التشريعي المحتمل لقرارات المنتظمات الدولية في مجال علاقاتها مع الدول الأعضاء :

حينما نتحدث عن علاقة المنتظم بالدول الأعضاء فيه. فإن مفهومنا ينصرف إلى تلك العلاقات التي يدخل فيها المنتظم كشخص من أشخاص القانون الدولي[1] - مستقل ومتميز - مع غيره من أشخاص القانون الدولي الأخرى.

وحينما نتحدث عن احتمال قيام المنتظمات الدولية بدور تشريعي في مجال هذه العلاقات، فإننا نصدر عن فكرة تراود ذهننا حول مدى تمكن المنتظمات الدولية من وضع قواعد عامة وملزمة لتطبق على أشخاص القانون الدولي[2] أو بمعنى آخر مدى إمكان إحلال المنتظم محل المشرع الوطني في شأن قطاع معين

---

(١) المنتظم الدولي كشخص دولي لا يعني فحسب مجرد مركز تحال إليه بعض الاختصاصات التي كانت الدول تمارسها من قبل، وإنما يعني وقبل كل شيء ،كياناً ذا إرادة حقيقية ينشأ بواسطة المعاهدة المنشئة ويرتبط بالأهداف التنظيمية، وما يترتب على ذلك من تمتعه باختصاصات له حق مباشرتها، سواء كانت صريحة أم ضمنية.

Mielle, op. cit., p. 327.

(٢) أنظر في هذا المعنى:

Dehaussy, Les actes juridiques unilatéraux comme Source de droit international, op. cit., pp. 51 et s.

للنشاط لوضع القواعد المنظمة لهذا الأخير، توصلاً إلى تحقيق وحدة القواعد القانونية التي تحكمه في كل الدول المخاطبة بتلك القواعد.

وإذا كان من المتصور - من الناحية النظرية - من الناحية النظرية - أن كل نشاط يمكن أن تمارسه الدول قد يصلح محلاً للنشاط التشريعي للمنتظم الدولي فإن الحاجة تدعو إلى رسم الحدود التي يتوقف عندها اختصاص المنتظم فلا يتعداها.

والواقع أن الحكمة التي أوحت لنا بضرورة بحث حدود الدور التشريعي الذي يحتمل أن تلعبه المنتظمات في مجال العلاقات الخارجية التي تدخل فيها، ترجع إلى اعتقادنا بأن هذا النوع من العلاقات قد يثير نوعاً من التنازع بين نظم قانونية مستقلة ومتميزة بعضها عن البعض الآخر. ونقصد بها النظام القانوني للمنتظم من ناحية والنظم القانونية الوطنية للدول الأعضاء من ناحية أخرى. ومن ثم فإن الحاجة قد تدعو إلى الإشارة - دون تفصيل - إلى ما نراه حدوداً للدور التشريعي للمنتظم في مجال علاقته بالدول الأعضاء فيه.

والأمر لا يثير صعوبة كبيرة إذ تولت المعاهدة المنشئة للمنتظم رسم تلك الحدود: كما فعلت مثلاً المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية الثلاث. حيث تولت تحديد السلطات التي تمارسها تلك المنتظمات في مجال بغيرها من أشخاص القانون الدولي الأخرى تحديداً دقيقاً[1].

على أن الأمور لا تسير دائماً بهذه السهولة، وهي ليست سهلة على وجه اليقين بالنسبة لمنتظم الأمم المتحدة الذي نص ميثاقه في الفقرة السابعة من المادة الثانية على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في

---

(١) قرب إلى هذا Morand المرجع السابق ص٢٦٣ والذي يرى أن قيام الجماعات الأوروبية بممارسة اختصاصات خارج الحدود التي رسمتها بدقة المعاهدات المنشئة لهذه المنتظمات لا يمكن اعتباره مشروعاً إلا عن طريق تعديل يرد على تلك المعاهدات من جانب الدول الأعضاء.

الشؤون التي تكون من صميم اختصاص السلطة الداخلي لدولة ما . وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » .

وواضح أن الحدود الفاصلة بين اختصاص المنتظم وبين اختصاص الدول هي حدود فضفاضة إن جاز لنا أن نقول بوجود ثمة حدود . ولعل عدم وضوح ذلك الخط الفاصل بين كلا الإختصاصيين هو الذي يدعونا الى التساؤل حول المعيار الذي نستعين به في تعيين الأمور التي تدخل ـ بحسب ما جاء في عبارات الميثاق ـ في صميم الاختصاص الداخلي لدولة ما . وهذا ما يقتضي أن نتناول نص المادة الثانية الفقرة السابعة من الميثاق بالدراسة .

المادة ٢/٧ من الميثاق : دراسة تحليلية[1] :

نص المادة ٢/٧ من الميثاق على أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الإختصاص الداخلي لدولة

---

(١) تنبغي الإشارة هنا إلى أننا لن نعرض بالتفصيل لدراسة مضمون قيد الاختصاص الداخلي إلا بالقدر الذي يفيدنا في التوصل إلى طبيعته ، ونكتفي هنا بالإشارة إلى الدراسات العديدة المتعلقة بقيد الاختصاص الداخلي . ونذكر منها على سبيل المثال :

Brugière Pierre, Les pouvoires de l'Assemblée Générale de N.U. en matière politique et de Sécurité Paris, Pedone, 1953, pp. 51 et ss.

Verdross, La compétence nationale dans le Cadre de L'O. N. U. et l'independence des Etats, R. G. D. I. P., 1965, PP. 314 - 325.

Korowicz, organisations internationales et souveraineté des Etats Membres, Paris, Pedone, 1961, pp. 209 - 218.

Fitzmaurice, The law and procedure of I. C. J., op. cit, pp 34 ff.

Preusus, Article 2 parag. 7 of the charer of the United Nations and matter of domestic jurisdictions, RCADI, 949/L, p. 553.

Monaco, Lezioni di organizzasioni internationali, op. cit, p. 29 et ss.

ما . وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع ».

وهذا النص مستوحى من نص المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم التي نصت على امتناع المنتظم عن اتخاذ أية تدابير بشأن نزاع ما إذا ما تمثل موضوعه في إحدى الأمور التي ترك القانون الدولي مهمة تنظيمها إلى الإختصاص الاستئثاري للدول الأعضاء.

والنظر إلى الظروف التي أحاطت بالنص على هذا الحكم في عهد عصبة الأمم وفي ميثاق الأمم المتحدة[1] يوحي بأن واضعيها قد وجدوا أنفسهم أمام واقعين:

الواقع الاول: يتمثل في نشأة منتظم دولي (عصبة الأمم أولاً والأمم المتحدة ثانياً) ذي هدف من الشمول والعمومية ما يجعل من المتصور أن تغطي اختصاصاته أموراً كثيرة تصلح بدورها لأن تكون محلاً لاختصاص الدول الأعضاء.

والواقع الثاني: يتمثل في تعايش النظام القانوني للمنتظم الدولي مع النظم القانونية الوطنية للدول الأعضاء ؛ إلاّ أنه مع ذلك تعايش تشوبه كثير من المنافسة. نتيجة لأن اتساع أو إنحسار النطاق الذي ينطبق فيه إحداها يؤثر

---

(١) عند وضع عهد عصبة الأمم في مؤتمر باريس سنة ١٩١٩ أصر الرئيس الأميركي ويلسون شخصياً على أن يتضمن العهد مثل ذلك النص. أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فقد كان ذلك النص وارداً في الفصل الخاص بحل المنازعات الدولية بالرق السلمية. على أن الوفد الأميركي اقترح بأن ينقل هذا والواقع إن الاستجابة لهذا الاقتراح لها دلالتها في صيرورة ذلك النص من قبيل المبادىء العامة التي تحكم نشاط المنتظم.

أنظر في ذلك وفي كافة المناقشات وفي تباين وجهات النظر حول هذا النص:
BRUGIERE. Les pouvoirs de l'Assemblée générale..., op. cit., pp 55 et ss.

بالضرورة عكسياً على إنحسار أو إتساع النطاق الذي ينطبق فيه الآخر. وهذا ولا شك يغري بالتهاب الخلاف بين المنتظم من ناحية، وبين الدول الأعضاء من ناحية أخرى، نتيجة ما قد يثار من تنازع الإختصاص بين هذا وهؤلاء[1].

لذلك فلعل واضعي كل من عهد عصبة الأمم المتحدة قد أرادوا أن يتجنبوا ذلك النزاع المرتقب، فكان أن أوردوا في العهد نص المادة ٨/١٥، ليرث بعد ذلك هذا الإتجاه ويعبر عنه في المادة ٧/٢.

ورغم أن كلا النصين يعبران عن انطباع واحد من جانب واضعيهما، إلا أن هناك اختلافاً في صياغة كل منهما يستوقف ـ ولا شك ـ الإنتباه إليه.

فبينما يستفاد من نص المادة ٨/١٥ أن الدفع المتعلق بالاختصاص الداخلي يقتصر استعماله على الحالات التي يوجد بشأنها نزاع دولي، نجد أن المادة ٧/٢ من الميثاق لم تتضمن ذلك التحديد.

ومن ناحية أخرى. فإن المادة ٨/١٥ تنيط بالقانون الدولي تعيين الحالات التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي، بينما المادة ٧/٢ من الميثاق تكتفي بأن تكون المسألة، في جوهرها، متعلقة بالاختصاص الداخلي للدول.

ولقد استنتج كورويتش بحق أن نص المادة ٧/٢/ من الميثاق يتضمن محاباة لفكرة سيادة الدول، ومن ثم يعد نكوصاً عن الصياغة القديمة لنص المادة ٨/١٥ من عهد العصبة الذي كان يتضمن تضييقاً نسبياً للحالات التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدول. ويستنتج كورويتش بحق أيضاً من هذا التباين في الصياغة أن دفع الدول لاختصاص المنتظم، يمكن أن يحدث ليس فقط حينما يتعلق الأمر بنزاع وإنما يمكن لكافة الأمور الداخلة في اختصاص الأمم المتحدة»[2].

---

(١) أنظر موناكو، المرجع السابق، ص٣٠.

(٢) كورويتش، المرجع السابق ذكره، ص٢١٠.

ومن ناحية أخرى، فإن اكتفاء الميثاق بأن تدخل المسألة من حيث جوهرها في صميم الاختصاص الداخلي لدولة عضو يستفاد منه « الإتجاه الى التوسعة من نطاق الإختصاصات المحفوظة للدول . ذلك أنه يكفي أن تكون المسألة تنتمي - في جوهرها - إلى المجال المحفوظ للدول ليمتنع على المنتظم التعرض لها حتى ولو كانت تنتمي جزئياً إلى نطاق العلاقات فيما بين الدول[٢] .

إمكانية التنازع إذن بين اختصاص المنتظم وبين اختصاص الدول الأعضاء فيه تتوافر بصروة أكبر في حالة الامم المتحدة عنها في حالة عصبة الأمم نظراً لأن الميثاق لم يحدد بصورة واضحة - بل ولا حتى على النحو الذي إنتهجه عهد عصبة الأمم - معالم الحدود بين كلا الإختصاصين.

ولن نحفل هنا بالتعرض للإتجاهات الفقهية المختلفة التي حاولت وضع معيار للفصل بين اختصاص المنتظم والإختصاص الداخلي للدول الأعضاء . ونكتفي بالإحالة في ذلك إلى الدراسات التي ذكرناها من قبل[٣] . ولكننا سنتوقف لدى الإتجاه الذي اعتنقه مجمع القانون الدولي . نظراً لأنه من ناحية يعكس الإتجاه الراجح فقهاً وقضاء ، ولأنه من ناحية يفيد في تحديد طبيعة الحكم الوارد في نص المادة ٧/٢ من الميثاق .

موقف مجمع القانون الدولي من تحديد المسائل المتعلقة بالإختصاص المحفوظ للدول :

اعتنق مجمع القانون الدولي في ١٩٥٤/٤/٢٩ توصية ضمنها نصوصاً ستة تعكس موقفه من تحديد المسائل المتعلقة بالاختصاص المحفوظ للدول الأعضاء . ولقد ورد النص الأول من هذه التوصية ذات الإتجاه الذي اعتنقته عصبة

---

(١) كوروفيتش ، المرجع السابق ، ص٢١٠ .

(٢) أنظر في عرض ذلك: محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنتظمات الدولية ، المرجع السابق ص٣٠٠ وما بعدها . عبد العزيز سرحان ، الأصول العامة . . . المرجع السابق ، ض٤١٩ وما بعدها

الأمم ومحكمة العدل الدولية من قبل. ولقد جاء في هذا النص:

إن «المجال المحفوظ للدول هو طائفة النشاطات الوطنية التي لا يتقيد إختصاص الدولة في ممارستها بأية قيود ناجمة عن القانون الدولي. ويعتمد تحديد نطاق هذا المجال المحفوظ على القانون الدولي كما أنه يتغاير وفقاً لحركة تطور القانون الدولي»[١].

كذلك جاء في النص الثالث من هذه التوصية تطبيقاً خاصاً لمبدأ العام المذكور في النص الأول. وهو تطبيق متعلق بالمسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلي التي تكون محلاً لاتفاق دولي. ولقد جاء في ذلك النص أنه:

«إذا أبرم إتفاق دولي بشأن موضوع ينتمي إلى الإختصاص المحفوظ.

---

(١) Annuaire de l'Institut de Droit International, Bale, 1954 Vol. II, pp. 199.

وذهب إلى هذا أيضاً مجلس عصبة الأمم في النزاع السويدي الفنلندي حول جزيرة Aaland.

أنظر: J.O. S de N. 1920 Sup. Special No. 3.

كذلك اعتنقت المحكمة الدائمة للعدل الدولية نفس الاتجاه في النزاع الأنجلو- فرنسي حول قوانين الجنسية في تونس حيث جاء في رأيها الاستشاري أنه على الرغم من أن مسائل الجنسية تدخل في إطار المسائل التي تركها القانون الدولي لاختصاص الدول إلا أنها مع ذلك رفضت الدفع الفرنسي بعدم اختصاص المنتظم حيث أن هذه المسألة بالذات كانت موضوعاً لاتفاقية دولية. ولقد بينت المحكمة بعد ذلك المعيار الذي يمكن الاعتداد به في تعيين المسائل التي تدخل في صميم الاختصاص الداخل للدول حيث جاء في رأيها الاستشاري:

«Le mots compétence execlusive semble invisager certaines matière qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêt de plus d'un Etat, ne sont pas en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerne ce matièr, chaque Etat est seul maître de ces décisions». C.P.J.I., Série B, N0 4 pp. 2324.

وهو أيضاً ما عتنقته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق باتفاقيات السلام:
C.I.J., 1950, p. 70.

أنظر في تحليل هذا الرأي وفي التعليق عليه:
Fitzmaurice, op. cit., p. 34 ff.

للدول فإن ذلك يحول بين اطراف الإتفاق المذكور وبين الدفع بفكرة الإختصاص الداخلي عند تفسير أو تطبيق الإتفاق[١].

ويستنتج مما سلف أن تحديد المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلي كان في ظل عصبة الأمم وما يزال مع وجود الأمم المتحدة منوطاً بقواعد القانون الدولي، الإتفاقي منها والعرفي على السواء. والإختصاص الداخلي للدولة يصبح بذلك «مجموعة من الأمور التي تستطيع الدول التصرف بصددها بحرية كاملة دون أن يحد من قدرتها على التصرف بالتزام دولي عرفي أو إتفاقي»[٢].

طبيعة الحكم الوارد في نص المادة ٢/٧ من الميثاق:

نستطيع أن نخلص من كل ما سبق أن فكرة الإختصاص الداخلي فكرة غير محددة المعالم يتسع محيطها ويضيق وفقاً لعناصر متغيرة لا يمكن تحديدها بادىء ذي بدء[٣]. فمن المتصور أن يكون كثير مما يمكن أن تمارس الدول من اختصاص قابلاً لأن يندرج بصورة أو بأخرى في دائرة اختصاص منتظم الأمم المتحدة، وذلك إذا ما أدخلنا في اعتبارنا شمول هدفه وعموميته. وبالعكس فإنه من الجائز أيضاً أن يتعلق أي اختصاص يمارسه المنتظم بصورة أو بأخرى

---

(١) الكتاب السنوي لمجمع القانون الدولي، المرجع المشار إليه ص٩٢.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، قانون المنتظمات الدولية، جـ ١ المرجع المشار إليه ص١٧٠. - وكذلك المراجع المشار إليها في المؤلف المذكور والمؤيدة لهذا الاتجاه.

(٣) يقول الأستاذ Chaumon:

«La charte n'a pas fournit le moyen juridique d'assurer la conscration de ce concepte aux Nations Unies, et de partager, grâce à lui, des prétentions politique opposées le domaine réservé est une aptitude de l'Etat dont l'exercice depend de facteurs variable et non déterminé à l'avance».

Chaumont, Recherche sur le contenu irridictible de concepte de souveraineté internationale de l'Etat, in: hommage d'une génération de juriste au président Badivant, pédone Paris 1960. p. 130.

بمسألة تدخل - بالنظر إلى جوهرها - في دائرة الاختصاص الداخلي للدول[1] باعتبار أن هذه الأخيرة هي الشخص الدولي الوحيد ذو الإختصاص الشامل.

فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن تحديد هذه الأمور متروك للقانون الدولي - حسب الراجح فقهاً وقضاءً - وهو بعد ليس بالقانون الجامد بل أن قواعده دائمة التطور - أمكنا أن نصل إلى نتيجة منطقية مؤداها أن ما يمكن أن يكون بالأمس من قبيل المسائل التي تدخل في إطار الإختصاص الداخلي للدول ومن ثم يمتنع على المنتظم التدخل بشأنها، يمكن أن تصبح اليوم - مع تطور وتحرك قواعد القانون الدولي - من المسائل التي تخرج عن ذلك النطاق ومن ثم يتصور دخولها في اختصاص منتظم الأمم المتحدة.

هنا تبرز لنا حقيقة الحكم الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق من أنها لا تعدم اختصاص المنتظم بشأن المسائل المتعلقة بالنظام الداخلي للدول الأعضاء وإنما توقفه فقط. ويكون للمنتظم في الوقت الذي يزول فيه المانع أن يبسط دائرة إختصاصه ليتناول هذه المسائل. كل ذلك دون حاجة إلى تعديل في ميثاقه. على عكس ما سبق أن أوضحناه بشأن الجماعات الأوروبية.

ونخلص من ذلك أن الحكم الوارد في المادة المذكورة لا يمثل حداً طبيعياً لاختصاص المنتظم وإنما يمثل مانعاً لهذا الإختصاص.

ويبقى لنا أخيراً أن نتساءل - في خاتمة هذه الدراسة - عن الأدوات القانونية التي قد يتوسل بها المنتظم في ممارسته دوراً تشريعياً في علاقاته الخارجية بأشخاص القانون الدولي الأخرى.

والجواب على ذلك أن هذه الأدوات قد تتخذ صورة تصرفات إتفاقية وقد تتخذ صورة تصرفات صادرة عن جانب واحد. هذه الأخيرة هي التي نقتصر

---

(١) Korowicz, op. cit., p. 210.

على دراستها في هذا الموضع من ذلك المبحث. حيث أننا بصدد دراسة الدور التشريعي المحتمل لقرارات المنتظمات الدولية - وهي بعد تصرفات صادرة عن جانب واحد - في مجال العلاقات الخارجية للمنتظم.

ونعرض فيما يلي لأنماط مختلفة من التصرفات الصادرة عن جانب المنتظم الدولي وحده والتي قد يكون لها ثمة دور تشريعي في مجال علاقاته الخارجية، ونصطفي - على سبيل المثال - قطاعات نمطية من هذه النشاطات فندرس الدور التشريعي المحتمل لقرارات المنتظمات الدولية في مجال العلاقات الإقتصادية، أولاً، والعلاقات الفنية ثانياً، ونخصص لكل قطاع من هذه القطاعات فرعاً من هذا المبحث.

الفرع الأول

الدور التشريعي في مجال العلاقات الإقتصادية

إذا كانت دراستنا تنصرف في هذا الموضوع إلى استعراض الدور المباشر لقرارات المنتظمات الدولية في إرساء قواعد القانون الدولي في مجال العلاقات الإقتصادية، أي باعتبارها - بذاتها - قادرة على إرساء قاعدة دولية في هذا الشأن، فإننا نرى أن القرارات الصادرة عن الجماعات الأوروبية خير مثل يمكن أن يضرب في هذا المجال.

أ - فأما أن القرارات تصدر في صدد علاقات ذات طابع إقتصادي، فذلك يستنتج من أن الجماعات الأوروبية قد أنشئت بقصد تحقيق أهداف يغلب عليها الطابع الإقتصادي[1].

---

(١) على الرغم من أن الهدف البعيد من إنشاء الجماعات الأوروبية هو هدف سياسي مؤداه تحقيق الوحدة بين شعوب الدول الأوروبية الغربية، إلا أن الجماعات الأوروبية باعتبارها إحدى الخطوات التي اتخذت على هذا الطريق، قد اختصت بنشاط واختصاصات يغلب عليها الطابع الاقتصادي.

فالجماعات الثلاث: الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، تهدف في مجموعها إلى إنشاء سوق مشتركة Marché commun للدول المشتركة فيها. على أنها سوق مشتركة محدودة النطاق بالنسبة للجماعتين الأولى والثالثة. إذ تتناول قطاعات معينة فقط من قطاعات النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء في مثل هذه المنتظمات: الفحم والصلب من ناحية، والطاقة الذرية من ناحية أخرى. وهي سوق مشتركة أوسع نطاقاً بالنسبة للجماعة الاقتصادية الأوروبية حيث تتناول قطاعات: البضائع، والأشخاص، والخدمات، ورؤوس الأموال، وتكفل لهذه القطاعات =

ب ـ وأما أنها تصرفات قانونية قادرة ـ بذاتها وعلى استقلال عناصر أخرى خارجة عنها ـ على إرساء قواعد قانونية، فهذا ما نتلمس السبيل ـ فيما يلي ـ لإبرازه، على ضوء المعيار ثلاثي العناصر للتشريع الذي نهتدي به في هذا الصدد. ونحب أن نشير في هذا الصدد ـ قبل التعرض للقرارات ذات الدور التشريعي المباشر لهذه المنتظمات ـ في أن قانون الجماعات الأوروبية ليس سوى فرعاً من فروع القانون الدولي باعتباره من ناحية نتاجاً للإرادة الشارعة لهذه الجماعات وهي بعد منتظمات متمتعة بالشخصية القانونية. كما أن مصادره تستمد أساسها القانوني من المعاهدات المنشئة لتلك المنتظمات التي تعبر هي الأخرى عن الإرادة الشارعة للدول الأعضاء في المنتظمات المذكورة[1].

= حرية في التداول والانتقال في أقاليم الدول الأعضاء في ذلك المنتظم.
أنظر في تفصيل ذلك: .

Catalano, Manuel de droit des communautés Européennes, 20 éd., Paris, Dalloz-Sirey, 1965, pp. 191 et ss, pp. 309 et ss. et pp. 375 et ss.

وانظر في الفقه العربي:

محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص١٧١ وما بعدها.

الدكتورة عائشة راتب، المرجع السابق، الكتاب الثاني، ص١٣٢ وما بعدها.

الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم العربي والأوروبي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع، السنة ٣٦، ١٩٦٦، ص٥٩٣ وما بعدها.

(١) قرب إلى هذا:

De Vischer P., La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et les Etats membres, Actes Officiels, op. cit., pp. 36 et ss.

وهو يقول بصدد الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ـ وهذا ما يصدق في نظرنا على باقي الجماعات ـ أنه:

«En donnant naissance à la CECA par l'effet d'un traité et en conferant à la C.E.C.A. la personnalité juridique, les Etats membres ont nécessairement placé la communauté qu'il créaient sous l'empire de droit international». =

خصائص القرارات ذات الدور التشريعي المباشر: تحديد نطاق البحث:

إذا كنا نبحث عن الدور المباشر لقرارات الجماعات الأوروبية في إرساء القواعد القانونية ذات الطابع الإقتصادي على هدى المعيار ثلاثي العناصر للتشريع، فمعنى ذلك أننا نقتضي من القرارات التي يمكن أن يكون لها دور في هذا الصدد أن تتوافر لها خصائص ثلاث: صدورها من جانب هذه المنظمات وحدها، وأن تكون ملزمة، وأن ترسي قواعد عامة ومجردة.

أ - فأما عن صدور هذه القرارات عن الجانب الواحد للمنظمات المذكورة، فإن هذه الخصيصة تتوافر لها جميعاً فيما عدا صورة واحدة تتمثل في الإتفاقيات التي تبرم - في صورة مبسطة En forme simplifiée - بين مندوبي الدول الأعضاء في إطار مجلس الجماعات الأوروبية[1].

= «La soumission de Communauté à l'ordre juridique international se manifeste à l'état pour dans les rapports que la Communauté peut être appelée à entretenir avec les États tiers et avec les autres personnes de droit international».

وقارن:

Monaco, Nature ed efficacia dei regolamenti delle Communità Europee, Rivista di diritto internazionale, 1961, p. 388 et ss.

وانظر له أيضاً:

Manuale di diritto internationale publico, 2e éd., U.T.E.T., Torino, 1971, pp. 158 et ss.

(1) يقصد بالاتفاق الذي أبرم في صورة مبسطة: ذلك الذي لا يحتاج لوجوده القانوني ونفاذه في مواجهة أطرافه، اتخاذ الإجراءات الاعتيادية التقليدية لإبرام المعاهدات الدولية مثل التوقيع والتصديق، بل يكفي لالتزام الدول به أن يصوت مندوب الدولة لصالح مشروع الاتفاق.

أنظر في هذا الصدد:

Kovar, Les sources de droit communautaire, C.E.U., Nancy, 1970, p. 34 et ss. =

ب ـ وأما أن هذه القرارات ينبغي أن تكون ملزمة، فمعنى هذا أننا نستبعد من نطاق البحث كافة القرارات التي لا يتوافر لها هذه الخصوصية وهي على وجه التحديد: آراء وفتاوى اللجنة (السلطة العليا سابقاً) في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والتوصيات الصادرة عن المجلس واللجنة في الجماعة الإقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية.

جـ ـ أما اشتراط توافر العمومية والتجريد في القرار الصادر عن المنتظمات المذكورة، فإن ذلك من شأنه أن يحدد تماماً نطاق البحث الذي يعنينا في هذا الصدد بحيث تنحصر دراستنا في طائفتين من القرارات الصادرة عن هذه المنتظمات: الطائفة الأولى هي اللوائح الصادرة عن الجماعة الإقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، والطائفة الثانية هي طائفة القرارات العامة الصادرة عن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب باعتبار أن هاتين الطائفتين من القرارات هما اللتان يتوافر لهما عنصر العمومية.

أولاً: اللوائح(١):

تنص المادة ١٨٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الإقتصادية الأوروبية وكذلك المادة ٢/١٦١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على أن اللائحة عامة الخطاب a une portée générale وإنها ملزمة في كافة عناصرها، كما أنها تنطبق حالاً ومباشرة في كافة الدول الأعضاء.

= وانظر في المعاهدات المبرمة في صورة مبسطة وأمثلة عليها:

Conforti, op. cit., p. 142 et ss.

Castaneda, op. cit., p. 309 et ss.

(١) أنظر في دراسة تفصيلية لهذه القرارات:

Morand, op. cit., pp. 243 et ss.

Monaco, Nature ed efficacia dei regulamenti, op. cit., p. 393 et ss.

Tosati L., I Règolamenti delle Comunità Europe, Milano, Guiffre, 1965.

١ ـ **اللائحة عامة الخطاب:** سبق لنا دراسة المقصود بعمومية الخطاب وأوضحنا آنذاك أن القاعدة القانونية تكون عامة إذا كان المخاطبون بها لا يمكن تحديدهم بذواتهم، وأشرنا أيضاً إلى أن المقصود بعدم القابلية للتحديد أن يكون معياراً كيفياً وليس كمياً.

ولعل صفة العمومية والتجريد هي التي تميز اللائحة عن التصرفات الأخرى التي قد تشتبه بها نظراً لاشتراكها معها في خصيصة أو أكثر كتمتعها هي الأخرى ـ مثلاً ـ بالقوة الملزمة، وبأنها صادرة ـ هي الأخرى ـ من جانب المنتظم وحده. ولعل أهم طائفة من التصرفات التي تشتبه باللائحة هي طائفة القرارات décisions الصادرة عن ذات الاجهزة التي تصدر اللوائح[٢].

ولقد عمدت المعاهدة المنشئة للجماعة الإقتصادية الأوروبية الى تمييز اللوائح عن القرارات استناداً إلى عنصر العمومية حيث نصت على أن «القرارات ملزمة في كافة عناصرها في مواجهة المخاطبين الذين تحددهم»، ومعنى هذا أن نطاق العلاقات التي تحكمها اللائحة لا يمكن أن يتطابق مع نطاق العلاقات التي تحكمها اللائحة لا يمكن أن يتطابق مع نطاق العلاقات التي تحكمها القرارات، حتى ولو تعدد المخاطبون بأحكام هذه الأخيرة، طالما كان من الممكن تعيينهم بذواتهم.

ولقد أيدت محكمة العدل الخاصة بالجماعة الأوروبية هذا النظر فهي تقرر أن العبرة في تكييف التصرف الصادر عن هذه المنتظمات ليس بالتسمية الرسمية التي تطلق عليه، وإنما العبرة هي بمضمون التصرف، ثم تحاول بعد ذلك إرساء المعيار المميز للوائح عن غيرها من القرارات التي قد تشتبه بها فتقول: «إن معيار التفرقة يكمن فيما إذا كان التصرف عام الأثر أم أنه ليس كذلك. فالسمة الأساسية للقرارات الفردية هي أنها

---

(١) Kovar, Les sources du droit communautaire, op. cit., pp. 81 et ss. =

تتوجه بخطابها إلى عدد محدود من المخاطبين بينما السمة الاساسية للائحة هي أنها تتوجه بخطابها إلى عدد غير محدود من الاشخاص، أو أنها تتناول فئة منهم ككل وبصفة مجردة[1].

٢ ـ اللائحة ملزمة في كافة عناصرها: يمكن أن نفهم المقصود بأن اللائحة « ملزمة في كافة عناصرها » إذا ما قورنت بغيرها من التصرفات الأخرى التي تصدر عن ذات الجماعتين: فهناك طائفة التوجيهات directives التي وصفتها المادة ١٨٩/٣ بأنها « ملزمة للمخاطب بها من حيث الهدف دون الوسيلة المتبعة لبلوغه، هنا يفهم المعنى المقصود بإلزامية اللائحة في كافة عناصرها إذ يعني ذلك أنها ملزمة أيضاً من حيث الوسائل التي ينبغي التوصل إليها لتحقيق تلك النتائج.

٣ ـ اللائحة تنطبق حالاً ومباشرة في الدول الأعضاء: يعني عنصر الإنطباق الحال والمباشر للقواعد التي تتضمنها اللائحة أنها كاملة complet من حيث العناصر اللازمة لنفاذها، أو بمعنى آخر أن لها القدرة الذاتية على النفاذ self - executing في مواجهة المخاطب بها بحيث لا يكون تنفيذها مشروطاً بصدور تصرف لاحق، سواء من جانب أحد أجهزة المنتظم الذي أصدرها أو من جانب الدول المخاطبة[1].

= Arrêt de 14 décembre 1962, Affaires jointes No. 16 et 17 1962, Confédération Nationale des prodecterus de fruits et légumes et autrs, contre le Conseil de la C. E. E. Rec. Vol. VIII, p. 918.

(١) أنظر: Morand, op. cit., p.60.

وأنظر في معنى مقارب:

Monaco, Nature ed efficacia..., op. cit., pp. 396.

Ribolizt, Diritto Amministrativo Communitario, Centro Internazionale di Studid Decumentazione sulla Communità Europee, Milano, 1976/1968, pp. II et ss.

بالإضافة الى ذلك ، فإن هناك ثمة خصيصة مميزة أخرى تختص بها اللوائح دون التوجيهات . فكافة الأحكام التي تتضمنها اللائحة إنما تدخل حيز التنفيذ وتنفذ في مواجهة كافة المخاطبون بها بناء على ذات التصرف وفي ذات اللحظة الزمنية. هذا ما لا نراه بالنسبة للتوجيهات التي يترك فيها لكل دولة تقدير ملاءمة الوسيلة التي تتوسل بها والوقت الذي تضع فيه الهدف الملزم الذي تتضمنه التوجيهات موضع التنفيذ[1] .

ولعل مما يلفت النظر في صياغة المادة ١٨٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الإقتصادية الأوروبية والمادة ١٦١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية إنهما حينما أرادتا التعبير عن المخاطبين بأحكام اللوائح جاءت صياغتها على النحو التالي :

« إن اللوائح تنطبق... في كافة الدول الأعضاء dans tous les Etats membres » .

ويرى Megret أن هذه العبارة تعني أن المخاطبين الوحيدين بأحكام اللائحة هم الأشخاص القانونية في الدول الأعضاء ، أي الأفراد والمشروعات المتمتعة بالشخصية المعنوية . أما الدول ذاتها فهي ليست ملزمة بأحكام المعاهدة وإلا لكان من اللازم استعمال عبارة « على الدول الأعضاء (sur les etats

---

(١) Catalano, Nicola; Manuel de droit des Communautés Européennes, 2ème ed., Dalloz-Sirey, Paris, 1965, pp. 140-141.

ولقد ذهبت محكمة العدل الأوروبية إلى أن نفاذ اللائحة حالاً ومباشرة في مواجهة جميع المخاطبين بها في ذات اللحظة الزمنية إنما يعد ضمانة ضد حدوث تفرقة في المعاملة بموجب نصوص ذات اللائحة (باعتبارها تصرفاً تنفيذياً للمعاهدة) ، وهي بعد تفرقة محظورة بموجب المادة ٧ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية .

Arrêt du 15 juillet 1964, Flaminio Costa Contre E.N.E.L., affaire N0. 6, 1964, Rec. Vol. X, p. 1159.

وليس عبـــاره « في الـــدول الأعضـــاء » (Dans les Etats membres) membres)[1]

على أننا لا نقبل ذلك التخريج. فكيف ينبغي أن نلزم رعايا الدول الأعضاء من أفراد ومشروعات بأحكام اللائحة ما لم تكن الدول ذاتها ملزمة بهذه الأخيرة وهل يمكن أن يستقيم أن تقوم الدول بإصدار تشريع وطني - مثلاً - تخالف فيه أحكام اللائحة باعتبارها أنها ليست ملزمة بها؟ وماذا يكون عندئذ موقف رعايا تلك الدولة بين اللائحة والتشريع الوطني وكلاهما ملزم لهم؟

ثم أليس القول بعدم مخاطبة أحكام اللائحة للدول ما يناقض ما ذهب إليه ذات الفقيه من القول بأن « تمتع اللائحه بخصيصة الإلزامية تعني أنها إذا ما دخلت حيز التنفيذ فإنها تعلو على أي تشريع وطني سابق متى كان مخالفاً لها. وعندئذ فإنه ينبغي اعتبار مثل تلك التشريعات ملغاة ». أليست النتيجة المنطقيه لمثل ذلك القول هو وجوب الإعتراف بإلزامية اللائحة للدول الأعضاء أيضاً؟[2]

وعلى ضوء ما سبق فإننا نرى أن اللائحة تلزم كافة الدول الأعضاء كما أنها تلزم رعايا هؤلاء. ذلك ان تفسير عبارة « في كافة الدول الأعضاء » لا يستقيم في نظرنا إلاّ على ذلك النحو.

ثانياً: القرارات العامة الصادرة عن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب[3].

عددت المادة ١٤ من المعاهدة المنشئة للفحم والصلب التصرفات التي

---

(١) Megret Jaques, La Communauté Economique Européenne, Juris-Classeur du Droit International, Vol. II, Fasc 164. A. PP 13-14

(٢) بيجريه، المرجع المذكور، ص١٣

(٣) أنظر في هذا الصدد

أتاحت للجنة (السلطة العليا سابقاً) اتخاذها. فإلى جانب التوصيات والآراء تأتي القرارات. وهذه الأخيرة عبرت عنها المادة المذكورة بأنها « ملزمة في كافة عناصرها ».

والقرارات التي يصدق عليها هذا الوصف قد تكون قرارات عامة التطبيق، وقد تكون فردية. والأولى تتوافر من ناحية على حكم مراكز قانونية غير محدودة، ومن ناحية أخرى لتخاطب بأحكامها أشخاصاً غير محددين بذواتهم. وهذه هي العمومية بمعناها الموضوعي والشخصي الذي سبقت لنا دراستها عند دراسة صفة العمومية والتجريد في القاعدة القانونية. أما الطائفة الثانية من القرارات فهي القرارات الفردية وهي - على عكس القرارات العامة - تصدر بصدد مركز قانوني بذاته، أو التخاطب شخصاً أو أكثر مقصودين بذاتهم بالخطاب[1].

وطبيعي أننا لن نحفل في هذا الموضع من تلك الدراسة سوى بالقرارات العامة على اعتبارها أنها وحدها التي يتصور أن تكون بذاتها مصدراً لقاعدة قانونية أي مصدراً مباشراً لهذه الأخيرة.

ولعل تساؤلاً قد يثور حول الفارق الذي يمكن أن يوجد بين القرار العام الصادر في نطاق الجماعة الأوروبية للفحم والصلب وبين اللائحة الصادرة في إطار كل من الجماعة الإقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية. وهل يمكن أن تتضمن التسمية المختلفة التي اطلقت على التصرفات المتقاربة من حيث الأثر القانوني الذي تحدثه اختلافاً حقيقياً فيما بينها؟

حاول البعض أن يمايز بين كلا النوعين من التصرفات، وأن يثبت أن

Kovar, Pouvoir règlementaire de la communauté européenne du = Charbon et de l'Acier, L.G.D.J.., 1964, pp. 43-58.

(١) Catalano, Le fonti-Normative della Communità Europea del Carbone et dell'acciaro, Actes off. op. cit., pp. 142 et ss.

الإختلاف في التسمية يعكس أيضاً اختلافاً من حيث المضمون القاعدي والأثر القانوني لكل منها، فلقد ذهب مايتجسن Mathijsen إلى أن القرارات العامة وإن كانت تشتبه باللوائح من حيث عمومية خطابها إلاّ أن الأولى تحكم عادة مراكز قانونية واقعية أي معينة بذاتها Situations concrètes ومن ثم ينتفي عنها وصف التجريد بينما ليس الأمر كذلك بالنسبة للوائح إذ هي عامة ومجردة. ومن ثم فإن القرارات العامة لا تعدو في حقيقتها سوى تطبيقاً لقاعدة عامة ومجردة[1].

ولقد حاول المحامي العام Lagrange أن يقنع محكمة العدل الخاصة بالجماعات الأوروبية بهذه التفرقة[2] على أن المحكمة رفضت ذلك النظر وقررت صراحة أن القرار العام هو الآخر تصرف قاعدي صادر عن سلطة عامة ويتمتع بحجية في مواجهة الكافة erga omnes [3] شأنه في ذلك شأن اللوائح.

---

(١) وفي هذا يقول:

«Le règlement apparait... comme un acte de nature législative destiné à définir d'une manière générale et impersonnelle une situation abstraite, et fixant les principes sur lesquelles décisions d'application (générales ou individuelles) devrons, ensuite se fonder..., les réglements étabissent des normes à effets juridiques «erga omnes». Par contre, les décisions générales sont des actes d'administration applicant ces principes à des situations concrètes pour l'ensemble de la Communauté».

Mathjison P., Le Droit de la C.E.C.A., Nijhoff, La Haye, 1968, pp. 33-34.

(٢) Conclusion de l'avocat Général Lagrange, Affaire No. 8; 1958, Fédération Charbonnière de Belgique contre la Haut Autorité, arrêt de la Cour de 16/7/1956, Rec., II p. 250.

(٣) القضية المذكورة ص٢٠٧.

والواقع أنه ليس ثمة داع للتفرقة من حيث الطبيعة والأثر القاعدي لكل من اللائحة والقرار العام لمجرد أن الأولى قد تبدو في بعض الأحوال « أكثر عمومية » من الثاني[١]. فمن الناحية النظرية لا يمكن أن ننفي عن اللائحة الصفة القاعدية باعتبارها متضمنة لقواعد عامة ومجردة، لمجرد صدورها تطبيقاً لقاعدة من قواعد القانون[٢]. هذا فضلاً عن انعدام أية أهمية عملية لمثل هذه التفرقة. يبقى أن نؤكد أن القرار العام الصادر عن اللجنة في إطار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب يعتبر ذاته مصدراً مباشراً للقواعد القانونية الخاصة بالجماعات الأوروبية droit communautaire بالقدر الذي تعتبر فيه اللائحة كذلك.

---

(١) Detter, Op. cit., p. 262.

(٢) Kovar, Le pouvoir règlementaire, op. cit., p. 58.

الفرع الثاني

الدور التشريعي في مجال العلاقات الدولية ذات الطابع الفني

دراستنا في هذا الفرع تنصرف إلى عرض أسلوب من أساليب إرساء القواعد القانونية الدولية في مجالات «ذات طابع فني بحت» مثل ميدان الطيران المدني، والصحة، والإرصاد الجوية... الخ، بحيث يتم وضع هذه القواعد بواسطة أداة قانونية يتوافر لها - هي الأخرى - العناصر الثلاثة للتشريع[1].

أ - القرارات الصادرة عن منتظم الطيران المدني:

تنص المادة ٣٧ من المعاهدة المنشئة لمنتظم الطيران المدني على أن الدول الأطراف في هذه المعاهدة، تلتزم بالتعاون على تحقيق أقصى درجة ممكنة من توحيد اللوائح réglements، والنماذج standards، والإجراءات والأساليب المتعلقة بالطائرة، والطاقم، والطرق الجوية، وكافة الخدمات التابعة للرحلة الجوية، وذلك في كافة الأحوال التي يكون من شأن ذلك التوحيد تسهيل أو تحسين الملاحة الجوية[2].

---

(١) أنظر على وجه الخصوص في كل ما سبقت دراسته:

Saba Hanna, L'Activité quasi legislative des institutions spécialisées des Nations Unies, R.C.A.D.I., 1964/I, Tome III, pp. 672 et ss.

Yemin, Legislative power in the United Nations and Specialized Agencies, op. cit.

(٢) Dehaussy, Les actes juridiques unilatéraux comme source de droit international, op. cit., pp. 61 et s.

وتنص المادة ٥٤ من نفس المعاهدة على أنه ينبغي على المنتظم أن « يضع » وفقاً لنصوص الفصل السادس من تلك المعاهدة ، النماذج الدولية standars internationaux ، وما توصي به من أسايب ، وكل هذه النماذج والأساليب تعد من قبيل ملاحق لتلك المعاهدة annexe ويجب أن يخطر كافة الدول الأعضاء بالنصوص التي أرسيت في هذا الشأن ».

ومن استطلاع هذه النصوص يتبين لنا أنه يمكن المايزة بين نوعين من القرارات:

١ ـ القرارات التي تتضمن قواعد يكون من الضروري على الدول المخاطبة بها أن تستجيب لها ، وهذه القواعد تنصرف عادة إلى وضع النماذج Standars والقواعد المتعلقة بمواصفات الطائرة والفنيين ، والقواعد المتعلقة بأمن الرحلة وانتظامها . فلقد رأت المعاهدة ضرورة توحيد القواعد المطبقة في هذا الشأن بالنسبة لكافة الدول الأعضاء ويصبح على الودلة أن يستحيل عليها أن تستجيب الى هذه القرارات أن تحيط المجلس علماً بأسباب الإستحالة.

٢ ـ القرارات التي تتضمن نصوصاً يكون من المستحب أن تستجيب الدول لأحكامها التي تتعلق بانتظام الرحلة الجوية وسلامتها . فهي لا تتضمن إذن إلتزاماً يقع على عاتق الدول ـ كما هو الحال بالنسبة للطائفة الأولى ـ بالإنصياع لأحكامها وإنما تكون استجابة للدول لها مستحبة . وهذا يستنتج من صياغة المادة الثامنة والثلاثين من المعاهدة التي قررت ان الدول بالنسبة للطائفة الأولى se conformeront بينما بالنسبة للطائفة الثانية s'efforcement de se confforner[١] . وواضح أن الطائفة الثانية من القواعد ليست لها أية صفة إلزامية ومن ثم تنتفي عنها صفة القواعد القانونية وتخرج بالتالي ـ ومنذ الآن ـ من نطاق دراستنا في هذا الباب.

(١) Saba, op. cit., p. 677.

ب ـ القرارات الصادرة عن منتظم الصحة العالمي:

أسندت المعاهدة المنشئة لمنتظم الصحة العالمي الى الجمعية ـ باعتبارها الجهاز الذي يضم كافة الدول الأعضاء في المنتظم ـ اختصاص إصدار اللوائح المتعلقة بالتدابير الصحية الخاصة بمنع انتشار الأمراض، والتي تتضمن المصطلحات العلمية المستخدمة في الميدان الطبي والصيدلي كذلك كافة الشروط والأوضاع الخاصة بكيفية تطبيق هذه التدابير، وكيفية استعمال تلك المصطلحات على الصعيد الدولي(١).

وتنص المادة ٢٢ من نفس المعاهدة على أن هذه اللوائح تصبح ملزمة للدول المخاطبة بها بصدورها من الجمعية وتنفذ في مواجهتهم من وقت إعلانهم بها. على أن أية دولة تستطيع أن ترفض الإنصياع الى هذه اللوائح أو أن تبدي تحفظات عليها بشرط أن تعلن المدير العام للمنتظم بهذا الرفض أو بتلك التحفظات في خلال المدة التي حددها الإعلان الذي يقيدهم بصدور اللائحة. على أن الدولة لاتتحلل مع ذلك من الإلتزام باللائحة إلا إذا قبلت الجمعية منها التحفظ الذي أبدته (م ١٠٧)(٢).

جـ ـ القرارات الصادره عن المنتظم العالمي للإرصاد الجوية:

قام المؤتمر العالمي للإرصاد الجوية في سنة ١٩٥٥ وبناء على ما خولته له المادة السابعة من المعاهدة المنشئة للمنتظم العالمي للإرصاد الجوية بإصدار لائحة تتضمن القواعد المتعلقة بالتدابير والعادات procédures et pratiques التي تتبع في مادة الارصاد الجوية. ولقد تضمنت هذه اللائحة ضرباً من ضروب التفرقة بين نوعين من القواعد ـ على نحو ما رأيناه في صدد منتظم الطيران

(١) و(٢) أنظر في تفصيلات أكثر:

Saba, op. cit., pp. 678-680.

Skubiszewski, Enactement of Law, op. cit., pp. 222 and ss.

Yemin ,Legislative power, ..., op. cit., pp. 181 and ss.

المدني ـ الأولى هي طائفة القواعد التي تكون استجابة الدول إليها ضرورية ومن ثم تمثل بصورة أو بأخرى نوعاً من أنواع الإلزام على عاتق الدول .والطائفة الثانية تتضمن القواعد التي يستجيب من الدول الاستجابة إليها وهذه ـ كما سبق أن أشرنا ـ تخرج من نطاق بحثنا لأننا نسلم بادىء ذي بدء بأنها لا تعد ـ في ذاتها ـ قواعد قانونية لانعدام الصفة الملزمة فيها .

وتنص الفقرة (ب) من المادة الثامنة على أن الدولة التي ترى أنه من المستحيل عليها الإنصياع الى الطائفة الأولى من القواعد التي تضمنتها اللائحة المذكورة ، تلتزم بإعلان الأمين العام بالأسباب التي دفعتها الى تقدير إستحالة الإستجابة إليها ، وما إذا كانت استحالة مؤقتة أم مستمرة[١] .

مدى توافر التشريع في القرارات الصادرة عن المنتظمات المذكورة :

لعل إثبات توافر صفة العمومية للقواعد التي تضمنتها قرارات المنتظمات المذكورة لا تحتاج إلى جهد كبير . ذلك أنها تنطوي على خطاب عام لكافة الدول الأعضاء فيها ، كما أنها تواجه احتمالات التطبيق لمرات غير محدودة حالاً ومآلاً . وهذا هو المعيار الذي اعتنقناه في القول بعمومية وتجريد القاعدة القانونية .

كذلك لا نحتاج إلى الإجتهاد للقول بأن هذه القواعد إلتزاماً يقع على عاتق من توجهت إليه بصريح نص المعاهدة المنشئة لهذه المنتظمات .

على أن الصعوبة تواجهنا عندما نحاول أن تجيب عن التساؤل حول اللحظة التي يثبت فيها إلتزام الدول الأعضاء بما تتضمنه القرارات من قواعد ، خاصة وأن المعاهدات المنشئة للمنتظمات المذكورة قد أتاحت للدول الأعضاء ـ كما

---

(١) أنظر في تفصيلات ما سبق:
Saba, op. cit., pp. 680 et ss.

أوضحنا من استقراء الأمثلة السابقة ـ مكنة التحفظ أو الاعتراض على تلك القرارات.

وتبدو أهمية الاجابة على هذا التساؤل في تحديد مكان هذه القرارات من طائفتي التصرفات القانونية الإتفاقية والتصرفات الصادرة عن جانب واحد. ذلك أن مكنة التحفظ أو الاعتراض على هذه القرارات وما قد يترتب على ذلك من تحلل الدولة عندئذ من الإلتزام بها قد دفع إلى الإعتقاد بأن مثل هذه القرارات لا تعدو أن تكون إتفاقيات تبرم في صورة مبسطة. وهذا ما ينفي عنها اعتبارها مصدراً مباشراً للقواعد القانونية التي تحكم العلاقات الدولية ذات الطابع الفني. أو بمعنى آخر فإن اعتبارها تصرفاً إتفاقياً ينفي عنها صفة التصرف الصادر من جانب واحد وهي صفة اعتبرناها ميزة للتشريع على نحو ما سبق لنا تفصيله.

ولكي نتخذ موقفاً في هذا الشأن نرى أنه من الواجب أن نعرض لطبيعة ومدى الآثار المترتبة على التحفظ أو الإعتراض على مثل هذه القرارات وهو ما نطلق عليه نظام رد القرار.

٣ ـ تكييف نظام رد القرارات contracting – out :

ارجع بعض الفقهاء القوة الملزمة التي تكتسبها القرارات المتضمنة للقواعد الفنية النمطية Standars للوكالات الثلاث المتخصصة التي سبقت الإشارة إليها إلى الرضاء الضمني للدول المخاطبة بها. وهو رضاء مستمد من عدم رفض القرارات المذكورة أو التحفظ عليها في الفترة المحددة لذلك[١].

---

(١) Ros Enrique, Le pouvoir législatif international de l'O.A.C.I. et ses modalités, Rev. Gén. de l'Air, Vol. VI., 1968 p. 29.

وهو يقول:

«La volonté favorable de la majorité des Etats est nécessaire pour =rendre effective l'annexe. Ils completent sur le plus international la

والتمشي مع هذا المنطق يؤدي بنا إلى تكييف قرارات المنتظمات المذكورة بأنها تصرفات ذات طبيعة إتفاقية. أو على الأقل تدخل عنصراً في تكوين عملية إتفاقية، على معنى أن قواعد القانون الدولي التي ترسيها هذه القرارات تنتج عن اجتماع عنصرين أولهما القرار الصادر عن المنتظم المعني والذي يحدد مضمون القاعدة وثانيهما رضاء الدول والذي يخلع عليه الصفة القانونية.

على ان التمعن في حقيقة هذه القرارات يقودنا الى رفض هذا المنطق، وتأكيد طبيعتها كتصرف صادر عن جانب المنتظم وحده Acte Unilatéral.

فمن ناحية إذا كان صحيحاً أنه إذا أعلنت الدولة قبولها الصريح للقرار في خلال المدة المحددة لذلك يعد بلا شك تعبيراً إرادياً يفيد القبول إلا أنه ليس صحيحاً القول بأن سكوت الدول المخاطبة بالقرار عن رفضه خلال المدة المقررة

= création de la norme. un La silence même d'un Etat, du moment qu'il est noitatsefinam enu tse ,ertua'l uo snes considéré dans ou doc de préparation de la .efnolov as ed eticat tous les Etats Membres». Le travail fait par l'O.A.C.I. régie internationale par

وقرب لهذا أيضاً:

Shefft M, The Air Navigation Commission of the International Civil Aviation Organization, Journal of Air Law and Vommerce, Vol. 25, 1958, p. 231.

ويرى كاستانيدا أن هناك تطابقاً تاماً بين القواعد التي تنتج عن إبرام معاهدة دولية وبين القواعد الناتجة عن قرارات أتيح للدول بشأنها رخصة ردها. وفي هذا يقول:

«Les liens juridiques qui se créent entre les Etats Membres qui acceptent les résolutions et entre eux seulement sont exactement les mêmes qui sils avaient conclu un traité entre eux».

Castaneda, La valeur juridique, op. cit., p. 307.

وقرب إلى هذا:

Tammes, The decision of international organization..., op. cit., p. 345, Note 1 and 2.

- والتي يصبح بعد فواتها ملزماً لهم - يعد سكوتاً ملابساً أي سكوتاً يفيد القبول. إذ أن فشل الدولة في الإعلان عن رفضها للقرار في الفترة المضروبة لذلك قد يرجع لأي سبب غير أنها قد وافقت على الإلتزام به. ومن ثم فإنه يصبح من المتصور أن تلزم الدولة المخاطبة بالقرار ضد إرادتها. وهذا ما يمنع منطقاً من اعتبار القرار المنعي ذي طبيعة إتفاقية[١].

ومن ناحية أخرى فإن الدولة المخاطبة بالقرار لا تطالب بالإعلان عن إرادتها صراحة خلال فترة معينة - وهي لا تفعل ذلك عادة - سوى في حالة ما إذا أرادت رفض القرار. وهذا هو عكس ما نشاهده بصدد إجراءات إبرام المعاهدات. حيث أن الدولة ليست في حاجة لإعلان رفضها للمعاهدة لكي تنفي إلتزامها بنصوصها[٢].

هناك إذن فارق بين أن تلتزم الدولة بموجب رضائها الصريح بأحكام المعاهدة، وبين أن تلتزم بالقواعد القانونية التي يضعها منتظم دولي ما بقرار صادر منه مع إتاحة رخصة رد القرار من جانب الدولة المخاطبة به. ففي الحالة الأولى نكون بصدد تصرف قانوني إتفاقي. وفي الحالة الثانية نكون بصدد تصرف قانوني صادر عن جانب المنتظم وحده[٣].

الخلاصة التي ننتهي إليها في هذا الشأن أنه لا يمكن اعتبار القرارات التي تندرج تحت هذه الطائفة ذات دور مشارك مع غيره من العناصر عملية إتفاقية مركبة، إذ أنه لا توجد أصلاً تلك العملية الإتفاقية. فالقواعد التي تتوجه إلى المخاطبين بأحكامها لا تنتج إلاّ عن هذه القرارات. ولا تجد مصدراً لها غير هذه الأخيرة على استقلال عن أية عناصر أخرى.

---

(١) Skubisweski, The engagement..., op. cit., pp. 223.
Yemin, Legislative power..., op. cit., pp. 187.

(٢) Skubiszewski, The enactment.... op. cit., p. 228.

(٣) Yemin, op. cit.. 137.

القسم الثاني

أشخاص القانون الدولي

الفصل الأول

الأعضاء الأساسية للمجتمع الدولي

الدول ذات السيادة

أولوية ظاهرة الدولة في تكوين المجتمع الدولي:

الدولة - كظاهرة - تثير اهتمامات العديد من العلوم الانسانية ومن يدرسها. فهي من ناحية ظاهرة تاريخية يمكن لعلم التاريخ وعلمائه أن يدرسوها من هذه الناحية. وهي كذلك ظاهرة اجتماعية، وسياسية وقانونية تدخل في إطار اهتمامات علم الاجتماع وعلم السياسة والعلوم القانونية، وكافة المشتغلين بهذه العلوم.

والقانون الدولي إذ يحفل بدراسة هذه الظاهرة فهو يحدد مدلولها على نحو يميزها من ناحية عن الكيانات التي قد تشتبه بها، والتي توجد في ذات المجتمع الذي توجد فيه الدولة وتمارس نشاطها في إطاره.

وعلى الرغم من العدد من الاتجاهات الفلسفية والدينية والمذهبية التي نادت الى طرح فكرة الدولة جانباً أو تشككت في وجودها، وبرغم الأصوات التي انطلقت من أنصار هذه الإتجاهات داعية الى « الاخوة البشرية العالمية ونبذ الشعوبية وإقامة الدولة العالمية كما فعلت بعض النظريات المستمدة من الأفكار الدينية المسيحية والإسلامية، أو تلك التي دعت الى الأممية ونبذ فكرة القومية كما فعلت النظرية الماركسية » وبرغم كل ما صادفه القانون الدولي المعاصر من تطورات في إتجاه انشاء مؤسسات دولية تصون السلم العالمي وتسهم في الرخاء في العالم، منذ عصبة الأمم الى هيئة الأمم المتحدة

ووكالاتها المتخصصة، وبالرغم من كل ذلك فلا تزال فكرة القومية الإقليمية تمثل نقطة الإرتكاز في بناء الفكر السياسي والقانوني والإقتصادي في العالم ليس على صعيد التاريخ فحسب، بل وعلى صعيد الفكر والتطبيق السياسي المعاصر، بإعتبارها المركز من كل دراسات علوم الإجتماع والإقتصاد والسياسية، مما جعلها بإستمرار المثل الأعلى والمطلب النهائي لكل حركات التحرر الوطني بالنسبة لكافة شعوب الأرض »[1].

فالدولة تمثل اذن مرحلة تاريخية وجدت منذ فترة معينة وما زالت مستمرة فهي لم تكن موجودة قبل تلك المرحلة، كما إنها لن تكون ـ بحسب طبيعة الأشياء خالدة خلوداً أبدياً. إلا إنها حتى الان تمثل العنصر الرئيسي في تكوين المجتمع الدولي.

تعريف الدولة وبيان عناصرها المنشئة

وإذا أردنا وضع تعريف للدولة لوجدنا أنفسنا أمام العديد منها تختلف بإختلاف وجهة النظر التي ننظر اليها من خلالها. فالدولة قد تعرف باعتبارها ظاهرة تاريخية، أو اجتماعية، أو سياسية، أو قانونية. وطبيعي إن كل تعريف لا بد وأن يبرز الخصائص التي تخدم هذه النظرة أو تلك[1].

والواقع الدولة تعد جماعاً لهذه الأمور كلها. ولعلنا نجد في الدراسة اللاحقة للعناصر المنشئة للدولة ما قد يفصح عن صدق نظرتنا هذه.

ومع تعدد التعريفات التي أعطيت للدولة فإن أبسطها وأكثرها شيوعاً هو التعريف الذي يبين في ذات الوقت عناصرها المنشئة ومن ثم فإنه يمكن تعريفها بأنها « تجمع بشري يقيم على وجه الدوام بنية الإستقرار فوق إقليم معين. وتقوم

---

(١) طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمباديء العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨، ص. ٥.

(٢) أنظر في عرض هذا: طعيمة الجرف، المرجع السابق، صـ ٢٣، وما بعدها.

بينهم سلطة سياسية تتولى تنظيم العلاقات داخل هذا المجتمع. كما تتولى تمثيله في مواجهة الآخرين ».

ومن هذا التعريف يمكن أن نخلص الى أن للدولة تصوير مادي يستند الى عناصر واقعية. وآخر قانوني يستند الى اعتبارات وعوامل قانونية. فإذا فرغنا من ذلك عرضنا للأنواع المختلفة للدول.

المبحث الأول
العناصر الواقعية المكونة للدولة

لا يمكن للدولة أن تنشأ من الناحية الواقعية ما لم تتوافر لها مجموعة من العناصر التي تخلق منها كياناً إجتماعياً فالدولة كما يقول جونيديك Gonidec بحق تعتبر ثمرة لواقع إجتماعي معين[١].

ويمكن تعريف الدولة بأنها الوحدة الإجتماعية السياسية التي تنشأ من الناحية الواقعية من إجتماع عناصر ثلاثة: إقليم وشعب وحكومة قادرة على فرض سلطاتها في الداخل وتمثيل الدولة في الخارج. وإجتماع هذه العناصر الثلاثة لا يلزم فحسب لنشأة الدولة ولكنها ضروررية ايضاً لاستمرارها. على أن ذلك لا يعني أن تظل هذه العناصر بالضرورة على ذات الصورة التي نشأت فيها. فمن المتصور أن يجري على أي منها تغيرات تنال منها، فإقليم الدولة قد يتسع أو يضيق، وشعبها قد يكبر أو يصغر، وحكومتها قد تتغير شكلها كما لا بد وأن يتغير الأشخاص المكونة لها وفقاً لمنطق الحياة والموت. كل ذلك لا يمس حياة الدولة ذاتها طالما ظلت هذه العناصر الثلاثة على إجتماعها في أية لحظة زمنية معينة.

ومع ذلك فإن هناك بعض التغيرات التي تؤثر في حياة الدولة وفي شكلها الذي وجدت فيه أصلا، متى كان من شأنها المساس بإجتماع العناصر المذكور واستمراره.

ونشرع فيما يلي في دراسة كل عنصر من العناصر المنشئة للدولة مع التعرض لبعض المشاكل التي قد يثيرها المساس بأي منها.

---

(١) Gonidec P.F., relations internationales, Paris, éd. Montchrestien 1977, 79.

أولا - عنصر الإقليم

الإقليم هو الإطار الجغرافي الذي يحيا فيه شعب الدولة وتمارس فيه الهيئة الحاكمة مظاهر السيادة على وجه الشمول والاستئثار.

ويتكون الإقليم أساساً وبالضرورة من رقعة معينة من الأرض، بكل ما أرسى على ظهرها من جبال وما فجر فيها من أنهار وبحيرات، وبكل ما يحويه باطنها من مواد وموارد.

على أن إقليم الدولة قد يشتمل ايضاً على مساحات معينة من البحار التي تطل عليها رقعة الأرض الداخلة في تكوين إقليم الدولة وتسمى هذه المساحات بالبحر الإقليمي وهناك شبه إتباي على الحد الادنى للمدى الذي يمكن أن يمتد اليه البحر الإقليمي حيث تقرر له ثلاثة أميال بحرية. بينما اختلف على تعيين حده الأقصى اختلافاً تعددت بشأنه وجهات النظر، وما زال الامر مطروحاً على مؤتمرات البحار المتعددة للوصول الى إتفاق حول الرقعة البحرية التي تمتد اليها سيادة الدولة، وتحديد طبيعة سلطان الدولة عليها.

وأخيراً فإنه يدخل في مشتملات إقليم الدولة طبقات الجو التي تعلو المناطق الأرضية والبحر الإقليمي.

طبيعة سلطان الدولة على إقليمها:

تتميز السلطات التي تمارسها الدولة على إقليمها - من حيث المبدأ بأنها من ناحية سلطات شاملة كما إنها من ناحية أخرى سلطات استئثارية[1].

---

(١) هناك نظريات عديدة قيلت في شأن تحديد طبيعة هذه العلاقة لا نرى أن المجال يسمح بدراستها، محيلين في ذلك لبعض المراجع التي تعرضت لها. أنظر: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٧، ص٢٣٨ وما بعدها.
Rousseau, Droit international public, O.P. cit P8 et 55. Manaco, Manuele di diritto internazionale, UTET, Torino 1971; PP 364 et 55.

أ - سلطات شاملة: فالدولة تتمتع بكامل سلطاتها على إقليم الدولة بما عليه من أشخاص وأشياء سواء كانت سلطات مادية كمشروعات التخطيط العمراني وانشاء المرافق المختلفة، أو كانت سلطات قانونية ومايقتضيه ذلك من تمتع أجهزة الدولة بمظاهر السلطة العامة كممارسة سلطة القهر والإجبار، ولذلك فلقد قيل في هذا الصدد أن القانون الدولي يفترض أن أية اختصاصات تمارسها الدولة داخل حدود إقليمها تعد ممارسة مشروعة لمظاهر سيادتها[١].

ب - سلطات استئثارية: فالدولة تستطيع أن تستأثر بممارسة كافة السلطات التي يخولها لها حقها في السيادة على إقليمها. ويقصد بالاستئثار أن السلطات والأجهزة التي تمثل الدولة هي التي تستطيع - كمبدأ عام - أن تمارس مظاهرة سيادة داخل الإقليم دون أن يشاركها في هذا الصدد أية هيئة أو سلطة تابعة لدلوة أخرى.

ووصف السلطات التي تمارسها الدولة على إقليمها بأنها سلطات شاملة من ناحية واستئثارية من ناحية أخرى يثير بعض الملاحظات التي نوردها فيا يلي:

الملحوظة الأولى: إنه إذا كانت كل دولة تستطيع - من حيث المبدأ - ان تمارس سلطات شاملة واستئثارية على إقليمها فإن هذا يقتضي بالضرورة أن يكون إقليم كل دولة محدداً على وجه اليقين وبوضوح يمتنع

= وعلى أية حال فإن النتائج التي تصل اليها كافة هذه النظريات لا تخرج - على وجه العموم - عن وصف السلطات التي تسمح هذه العلاقة للدولة بممارستها بأنها سلطات شاملة واستئثارية.

(١) على أن القانون الدولي لا يقر للدولة مع ذلك بمشروعية ممارستها لسلطاتها اذا ثبت عكس هذا الإفتراض، أي اذا ثبت أن الدولة قد خالفت أحكام القانون الدولي بما تمارسه من سلطات. فالقانون يوجب مثلا على الدول حداً أدنى من حقوق الانسان عند معاملتها لرعاياها. كما إن الدول تلتزم عادة بموجب قواعد القانون الدولي الإتفاقي أو العرفي بضمان حماية معينة لحقوق الأجانب المقيمين على أرضها مقابل التزام هؤلاء باحترام من الدولة وسلامتها واحترام الإجراءات التي تتخذها في سبيل تحقيق ذلك.

معه اللبس والغموض حتى لا يصل الأمر بالدول الى التنازع والتصادم حول تحديد النطاق الإقليمي الذي تمارس في إطاره مظاهر السيادة الخاصة بكل منها.

ومن هنا تبدو الأهمية البالغة لعملية تعيين الحدود فيما بين الدول المتجاورة وما قد يثير ذلك من مشاكل، وكذلك أهمية القواعد القانونية الدولية التي تنظم العلاقات فيما بين الدول في هذا الصدد.

الملحوظة الثانية: إن سلطات الدولة الشاملة على كل ما يوجد على إقليمها من أشخاص وأشياء ليست دائماً قاعدة مطلقة، بل قد يرد عليها بعض القيود فسلطة الدولة الشاملة تنحصر عن أن تنال من طائفة معينة من الأشخاص المقيمين على إقليمها كالمبحوثين الديبلوماسين للدول الأخرى حيث إنهم يتمتعون بالحصانات والإمتايزات الديبلوماسية. وكذلك فإن سلطات الدولة الشاملة لا تستطيع أن تنال - كقاعدة عامة من مقر السفارات والبعثات الديبلوماسية الموجودة على إقليمها إلا بشروط واجراءات خاصة.

ومن ناحية أخرى فإن سلطة الدولة الإستئثارية على إقليمها لا تمنع الدول الأخرى من أن تتمتع ببعض الحقوق التي لا يمكن ممارستها إلا في الإطار الإقليمي للدول الأخرى كحق المرور البريء لسفن دولة ما في البحر الإقليمي للدول الأخرى[1].

---

(١) انظر في هذا حكم التحكيم الصادر في ٤ ابريل سنة ١٩٢٨ في النزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا حول جزيرة بالماس والذي جاء فيه:

La souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour crallaire un devoire: l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres états peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger».

ينبغي أن نشير أخيراً إلى أنه يستوي في اعتبار الإقليم أحد العناصر المكونة للدولة أن يكون صغيراً أو كبيراً. فإقليم دولة قطر يعد من العناصر المنشئة للدولة المذكورة بنفس القدر الذي يعتبر فيه الإقليم الصيني أو الإقليم الهندي من العناصر المنشئة لدولتي الصين والهند. ويستوي كذلك أن يكون الإقليم متصلا أو منفصلا. فالإقليم المصري مثلا يعد من الأقاليم المتصلة بينما الإقليم الياباني والإقليم الاندونيسي مكونان من عدة جزر يفصل بينها مساحات من البحر تضيق وتتسع. بل أن هناك من الدول ما كان إقليمها مكوناً من أجزاء يفصل بينها مساحات شاسعة من الأرض التي تنتمي الى دولة أخرى. فالباكستان مثلا كانت مكونة - قبل استقلال بنجلاديش - من الإقليم الشرقي والإقليم الغربي وكان يفصل بينهما مساحة بالغة الإتساع من الإقليم الهندي. ويستوي أخيراً أن يكون الإقليم غنياً أو فقيراً. فهذا لا يؤثر - من الناحية القانونية - في اعتباره عنصراً منشئاً للدولة وإن كان يؤثر بشكل أو بآخر في الأهمية السياسية التي تتمتع بها الدولة.

التغيرات الإقليمية بين المشروعية وعدم المشروعية

قد يطرأ على إقليم دولة ما تغيرات إقليمية بالزيادة أو بالنقصان بعضها يقره القانون الدولي، وبعضها الآخر لا يقره.

أ - فقد يحدث أن تضع دولة ما يدها على إقليم معين لا يخضع لسيادة أي من الدول القائمة. ولقد كانت هذه صورة شائعة من صور إكتساب الإقليم في عصر الاستكشافات ولكنها أصبحت صورة نادرة بل غير عملية في الوقت

= منشور في : R.G.D. I. P. 1935, P. 154

مشار اليه في : Rousseau, OP. cit P. 9.

الحاضر نظراً لأن الوسائل العلمية الحديثة لم تترك جزءاً من الأرض دون أن تكشفه.

وعلى أي حال فلو تصورنا من الناحية النظرية وجود إقليم لم يتم إكتشافه بعد فإن اكتشافه من جانب دولة ما رهين بأن تقوم هذه الأخيرة بممارسة سلطات فعلية عليه.

ب - وقد يتم التغير الإقليمي بالزيادة والنقصان بناء على إتفاق بين الدول المعنية. فقد يحدث أن تتفق دولتان أو أكثر على تعديل الحدود فيما بينها على نحو يزيد من الرقعة الإقليمية لدولة ما بينما ينقصها من الدول الأخرى.

وقد يحدث أن تمنح دولة ما الإستقلال لجزء من إقليمها ليصبح دولة مستقلة. كما حدث بالنسبة للمستعمرات ومثل هذه التغيرات الإقليمية يتصورها القانون الدولي ويقر مشروعيتها.

جـ - وقد يتم التغير الإقليمي نتيجة قيام دولة أو أكثر بالتوسع على حساب غيرها باستخدام القوة. ولقد كانت هذه الوسيلة شائعة في فترة مبكرة من تاريخ نشأة القانون الدولي. ولم تكن قواعده تنازع في مشروعيتها. إلا أنه في العصر الحاضر أصبح من قبيل القواعد القانونية الدولية المستقرة إنه لا يمكن إكتساب الإقليم عن طريق استخدام القوة، كما أن أي تغيير إقليمي يتم عن هذا الطريق يصبح تغيراً غير مشروع لا يقره القانون الدولي.

وعلى ذلك فإذا قامت دولة ما بشن حرب على جيرانها ونجحت في اقتطاع أجزاء معينة من إقليم الدول المجاورة ومارست عليها سلطاتها فإن ذلك لا يؤدي الى إكتسابها هذه الأجزاء حتى ولو أدعت لنفسها ذلك. ولعل المثل القريب هو إدعاء اسرائيل بحقها في ضم بعض أجزاء الأراضي المحتلة اليها. فهذا ما لا يقره القانون الدولي، كما لا يمكن الإعتراف لها به. ولقد اعلنت الأمم المتحدة في أكثر من مناسبة عدم اعترافها بأي تصرف تقوم به اسرائيل من شأنه ادعاء اية مكاسب اقليمية في الأراضي العربية المحتلة.

ثانياً: عنصر الشعب

لعل من البديهي إنه لكي يقال بأن هناك دولة فإنه ينبغي أن يكون هناك تجمع انساني يعيش فوق إقليمها. فلبس من المتصور مثلا وجود دولة ما في إقليم مهجور. وينبغي بطبيعة الحال أن يتكون ذلك الشعب من مجموع الجنسين حتى يتحقق له استمرار البقاء. على أن أهم عامل ينبغي أن يتوافر في ذلك التجمع الانساني حتى يقال عنه إنه شعب لدولة معينة هو أن يكون هذا التعايش فيما بين ابنائه على وجه الاستقرار. ويتأتى ذلك اذا ما توافرت لديهم الرغبة في العيش المشترك فيما بينهم.

والواقع إن لذلك العامل النفسي أهمية كبيرة. فلا يمكن أن يقال عن أي تجمع انساني مهما بلغت ضخامته بأنه يعد شعباً متى كان تجمعهم قد تم على نحو عارض موقوت. فالرغبة في العيش المشترك هي التي توجد لدى الشعب الشعور بالإنتماء الى الإقليم الذي يعيش عليه، والولاء للسلطة الحاكمة لهم.

ولا يشترط لكي يقال بأن هناك تجمع انساني معين بأنه شعب لدولة ما أن تتوافر كثافة عددية معينة، فكما يكون شعب الدولة كبيراً ضخماً كشعوب دولة الصين ودولة الهند، يمكن أيضاً أن نجد شعوباً أخرى ذات عدد محدود كشعب دولة البحرين.

على أنه اذا كان عدد السكان في دولة مغينة لا يؤثر في الوجود القانوني لها متى توافرت لها عناصرها المنشئة إلا أنه قد يكون له أثره على ما تتمتع به من وزن سياسي وتأثير على العلاقات الدولية كما يستبين لنا من بعد.

ويلاحظ أن كل من ينتمي الى شعب دولة معينة لا بد وأن يحمل جنسيتها وهذا يدعونا للحديث عن الجنسية وعن الآثار المترتبة على اكتسابها.

الجنسية والآثار المترتبة على اكتسابها:

الجنسية هي الوصف القانوني الذي يحدد عنصر الشعب في الدولة. فكل

دولة تضع عدداً من الشروط والأوصاف القانونية التي يترتب على توافرها في شخص معين - طبيعياً كان أم معنوياً - اكتساب جنسية هذه الدولة.

ويترتب على جميع أفراد الشعب بجنسية الدولة اكتسابهم لحقوق تحملهم بالتزامات معينة، على نحو يميزهم عن الأجانب. وتبدو أهمية اكتساب أبناء الشعب لجنسية دولة صيرورتهم من رعاياها وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات سواء في داخل إقليم الدولة أو خارجه.

ففي داخل إقليم الدولة: نجد أن الدولة حرة - من حيث المبدأ - في اختيار أسلوب معاملة مواطنيها دون أن يكون لها نفس القدر من الحرية في معاملة الأجانب. فالدولة إذ كانت حرة في قبول الأجانب أو عدم قبولهم للإقامة على إقليمها، إلا أنها إذا قبلتهم فعليها أن تمنحهم الحماية التي قررتها قواعد القانون الدولي الإتفاقية والعرفية سواء كانت الحماية متعلقة بأشخاصهم أو بأموالهم، متى التزموا بالقوانين التي تضعها الدولة لتنظيم إقامة الأجانب على إقليمها.

ومن ناحية أخرى فإن الأجانب الذين يخلون بالتزاماتهم نحو الدولة التي يقيمون على إقليمها يصبحون عرضة لإستبعادهم من الإقليم وإنهاء إقامتهم عليه، وهذا ما لا تستطيعه الدولة بالنسبة لمواطنيها. فالدولة تستطيع أن تحاكمهم على ما اقترفوه من جرم أو ما ارتكبوه من مخالفات، إلا أنها لا تستطيع أن تطردهم من وطنهم وفي هذا الصدد تظهر أهمية التفرقة بين الوطني والأجنبي، تفرقه تبني على ما إذا كان الفرد متمتعاً بجنسية الدولة أم لا [1].

---

(١) ويراعي أن الفرد قد يكون متمتعاً بأكثر من جنسية منها جنسية الدولة التي يقيم على إقليمها. وهنا قد يثور التساؤل حول معرفة ما اذا كان وطنياً أم أجنبياً؟ ولقد أجابت محكمة العدل الدولية في سنة ١٩٥٥ في القضية المعروفة باسم قضية Nottebohin فذهبت الى أن العبرة هي بالجنسية الفعلية التي يبدو من سلوك المتمتع بها أنه يتمسك بها أكثر من غيرها من الجنسيات الاخرى ولقد عرفت المحكمة الجنسية بأنها: =

الآثار المترتبة على التمييز بين الوطنيين والاجانب في إطار العلاقات الدولية

اذا كان ينجم عن تمتع شخص معين بجنسية دولة ما تحمله بمجموعة محددة من الالتزامات ، فإنه قد يتيح له بعض المميزات أهمها - في إطار العلاقات الدولية - إن دولته تشمله بحمايتها عندما يكون محلا للاعتداء على شخصه أو ماله من جانب الدولة الأجنبية التي يقيم على اقليمها. وهذا ما يطلق عليه اصطلاح « الحماية الديبلوماسية ».

كذلك فإن الأجنبي اذا كان يلتزم تجاه الدولة التي يقيم على إقليمها بمجموعة من الالتزامات فإنه قد يتمتع بمعاملة خاصة على نحو ما سنعرض له فيما يلي :

أولا : الحماية الديبلوماسية للمواطنين :

ترتبط ممارسة الحماية الديبلوماسية إرتباطاً كاملا بتمتع الشخص بجنسية دولة معينة ، فهذا هو أساس ومبرر قيام الدولة بممارسة هذه الحماية. ويكون هناك مقتضى للمارسة الحماية اذا لحق أحد المواطنيين المقيمين في بلد أجنبي ضرر في نفسه أو في ماله من جراء تصرف غير مشروع من جانب الدولة الأجنبية أو من جانب أحد رعاياها ، ثم تقاعست هذه الدولة عن تعويض المضرورعن الضرر الذي لحق به. ولقد استقر الفقه والقضاء الدوليين على أن دولة المضرور لا تستطيع أن تلجأ الى الحماية الديبلوماسية للمطالبة بحق مواطنيها المضرورين إلا بتوافر الشرطين الآتيين :

١ - ألا يكون الضرر الذي لحق بالشخص راجعاً الى سلوك معيب من

= Le lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence d'intérêsts, de sentiments, jointe à une réciprocité, de droits et de devoirs C.I.J. Rec., 1955, p. 23.

جانبه، اذ لا يستفيد شخص من خطئه. وهذا ما يعرف في الفقه بإسم «شرط اليد النظيفة».

٢ - أن يستنفذ المضرور كافة الطرق المتاحة في الدولة التي لحقه ضرر فيها لكي يطالب بحقه بمقتضاها. فعليه مثلا أن يستنفذ طرق المطالبات القضائية والطعن في الأحكام التي لم تنصفه.

عندئذ يكون هناك محل لتدخل الدولة التي يتبعها المضرور بجنسيته للمطالبة بحقه في مواجهة الدولة التي لحقه الضرر في إقليمها.

ويراعي أن ممارسة الدولة للحماية الديبلوماسية ليس التزاماً عليها بحيث تجبر على ممارستها بمجرد أن يطلب اليها ذلك، وإنما تعد من قبيل السلطات التقديرية المتاحة لها بحيث يجوز للدولة المعنية أن تقدر ملاءمة ممارسة هذه الحماية أم السكوت عن ذلك، وفقاً للظروف والعوامل التي تحيط بكل حالة على حدة[١].

واذا ما قررت الدولة ممارسة الحماية الديبلوماسية لصالح أحد رعاياها أو لصالح بعضهم فإنها تختار أيضاً الإسلوب التي تتبعه في هذا الشأن فقد تجري اتصالات عن طريق القنوات الديبلوماسية، وقد تقوم برفع دعوى أمام القضاء الدولي بل قد تلجأ الى اجراءات انتقامية لتجبر الدولة المعتدية على الرضوخ لمطالبها.

ثانياً: القواعد المتعلقة بمعاملة الأجانب:

عرف فقه القانون الدولي اتجاهين يتعلقان بمعاملة الأجانب. فالاتجاه الاول مؤداه معاملة الأجنبي معاملة تطابق تلك التي يحظى بها الوطني. على أنه يؤخذ على هذا الاتجاه انه بينما يطالب بعض الدول بأكثر مما ينبغي في معاملتها

---

(١) Manaco, op. cit., p. 469.

للأجانب اذا كانت قوانينها تقدمية تتيح العديد من المميزات لمواطنيها، فإنه يتساهل مع الدولة ذات القوانين المتخلفة التي لا تمنح لمواطنيها حقوقاً ومميزات واسعة.

أما الاتجاه الثاني: فمؤداه إن هناك حداً ادنى لمعاملة الأجانب لا ينبغي للدولة التي يقيمون عليها أن تنزل عنه بقطع النظر عن المعاملة التي توليها لرعاياها. ويتحدد هذا الحد الأدنى بمجموعة الحقوق التي تمنحها الدول المتمدينة للأجانب.

على أن هذا الاتجاه لا يفلت بدوره من النقد فهو يتسم بالغموض الناجم عن عدم تحديد الحد الادنى للحقوق على وجه اليقين[١].

ومع هذا فيبدو أن هذا الاتجاه الاخير هو الراجح في الفقه والقضاء، وفيما جرى عليه عمل الدول بما أبرمته من معاهدات متعلقة بمعاملة الأجانب[٢].

وينبغي أن نشير إلى أن هناك نظامين قانونيين يختص بهما الاجنبي دون الوطني في إطار المعاملة التي يلقاها الأجنبي من جانب الدولة التي يقيم على إقليمها: أولها هو الملجأ والثاني هو الإبعاد من الاقليم أو بعبارة أخرى الطرد.

الملجأ[١]:

قد يضطر الفرد لأن يهرب من الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته أو من الدولة التي يقيم عليها عادة الى دولة أخرى نجاة بنفسه أو بأهله مما قد يقع عليه من عسف بسبب جنسه أو دينه أو ارائه السياسية والقومية. وقد يطلب من

---

(١) Rousseau, op. cit., p. 11 et 55.

(٢) حامد سلطان وعائشة راتب وصلاح عامر، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص ٢٥٢ وما بعدها.

(٣) انظر بصفة أساسية: حمدي الغنيمي، الملجأ في القانون الدولي، رسالة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق ـ جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٦ (على الآلة الناسخة).

الدولة التي لجأ إليها منحه صفة اللاجيء .

وإذا كان من الشائع استعمال اصطلاح « حق الملجأ » فليس معنى ذلك أن لمن يطلب اللجوء الى دولة ما حقاً في الحصول على ما يطلبه . لذلك فإن بعض الفقهاء يرون أن وصف « الحق » إنما يصدق على سلطة الدولة المطلوب إليها اللجوء فلها « الحق » في منحه أو منعه . أو هو ـ بمعنى أدق ـ رخصة تستطيع الدولة أن تمارسها إيجاباً فتمنح أم سلباً فترفض طلب هذا الفرد في هذا الصدد [1] .

وإذا كان الملجأ رخصة بالمعنى السالف فإن ممارستها لا ترتبط بفكرة التبادل ، لذا فإن الفرد ـ باعتباره إنساناً ـ يستطيع أن يتمتع بالملجأ بقطع النظر عن جنسيته . بل حتى ولو كانت دولته التي يتبعها بجنسيته تحرم صراحة على نفسها ممارسة هذه الرخصة[٣] .

والملجأ قد يكون إقليمياً territorial أي تمنحه الدولة للأجنبي على إقليمها . وتعتبر ممارسة الدولة لهذه الرخصة صورة من صور سيادتها على إقليمها بما يوجد فيه من أشياء وبمن يعيش عليه أشخاص . وسلطة الدولة في هذا الصدد مطلقة لا تتقيد إلا بما ترتبط به الدولة ذاتها من التزامات في هذا الصدد .

وقد يكون الملجأ خارج الإقليم extra-territorial ، وهو الملجأ الذي يمنح

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي الوجيز في قانون السلام ، المرجع السابق ص ٢٨٢ وما بعدها . ومع هذا فإن هناك بعض الدول تجعل من الملجأ حقاً لمن يطلبه اذا توافرت فيه شروط معينة نص عليها قانونها . ومن ذلك مثلا ما جاء في المادة العاشرة من الدستور الإيطالي التي تقرر ان « للأجنبي الذي يحرم في بلده من الممارسة الفعلية للحريات الديمقراطية المقررة في الدستور الإيطالي ، له الحق في اللجوء الى اقليم الجمهورية (الإيطالية) وفقاً للشروط التي يقررها القانون » .

(٢) Monaco, op. cit., p. 476.

في دور البعثات الديبلوماسية والذي يطلق عليه الملجأ الديبلوماسي وقد يمنح أيضاً على ظهور السفن الحربية ويسميه البعض بالملجأ البحري.

ولقد ثار الخلاف في الفقه حول مدى مشروعية منح الملجأ الديبلوماسي والبحري. فمنهم من ذهب إلى مشروعيته ومنهم من أنكر ذلك.

والواقع إنه بالنظر إلى الناية التي يراد تحقيقها من الملجأ وهو تأمين الشخص على نفسه وماله، وحمايته من الاضطهاد غير المشروع الذي يقع عليه من دولته أو من موطنه فإنه ينبغي أن يتاح للشخص عندئذ أن يحصل على هذه الحماية أياً كان المكان الذي يلجأ إليه سواء كان إقليم دولة أو دار سفارة أو ظهر سفينة. لقد قام القانون الدولي بهدف أصيل هو أن يضع نهاية للبربرية التي كانت تتسم بها العلاقات الدولية. ومن ثم فإن هذا القانون يخون غايته النبيلة ويتقاعس عن دوره المطلوب إن هو خلا من حق كهذا فلقد آن الأوان إذن أن يمنح الأجنبي «حقاً» في اللجوء كلما خشي أن يناله العسف بسبب عرقي أو ديني أو مذهبي[1].

إبعاد الأجانب:

إبعاد الأجانب هو تصرف يصدر من السلطة المختصة في دولة ما وبمقتضاه يؤمر أحد أو بعض الأجانب بمغادرة إقليم الدولة التي يحلون فيها إما فوراً أو في خلال فترة يتم تحديدها من السلطة المختصة.

ويترتب على الإبعاد تحريم دخول الأجنبي مرة أخرى إلى إقليم الدولة المبعد منها ما لم يزل سبب الإبعاد. وكما أن الإبعاد يعد أمراً راجعاً إلى السلطة التقديرية للدولة صاحبة الإقليم، فإن إزالة سبب الإبعاد يعد أيضاً من الأمور التي يترك تقديرها لذات الدولة.

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز، المرجع السابق، ص ٢٩١ - ٢٩٢.

وتستند هذه السلطة التقديرية إلى حق الدولة في الدفاع عن كيانها وأمنها الداخلي والخارجي ضد كل ما أو من يمس هذا الأمن أو يعرضه للخطر . وإذا كان القرار الصادر بإبعاد الأجنبي أو الأجانب لا يشترط فيه بالضرورة أن يكون مسبباً ، فإن الفقه يميل إلى ضرورة أن تمارس الدولة هذه السلطة بحسن نية فلا تتعسف ولا تفتئت على حقوق الأجانب المقيمين على إقليمها خاصة إذا كانت سلطة الإبعاد تتم في وقت السلم ، إذ عندئذ ينبغي على الدولة أن تمارس هذه السلطة في الحدود وبالقدر الذي يكفل صون أمنها وسلامتها والحفاظ على مصالح شعبها[1] .

الأجانب والأقليات :

وإذا كان القانون الدولي يستوجب معاملة خاصة للأجانب المقيمين على إقليم الدولة سواء في مدى ما يتمتعون به من حقوق أو ما يتحملون به من التزامات فإنه ينبغي ألا نخلط بينهم وبين الأقليات ، وهم طائفة من الأفراد قد تدخل في تكوين شعب الدولة .

ويقصد بالأقليات مجموعة من الأفراد تتميز عن البقية الغالبة لأفراد الشعب ـ بعامل معين يجمع بينهم كاللغة أو الجنس أو الدين . وهؤلاء يتمتعون ـ وفقاً لقواعد القانون الدولي المعاصر ـ بذات الحقوق ويتحملون بذات الالتزامات التي يتمتع بها بقية أفراد الشعب أو يتحملون بها . فشعب الدولة لا يشترط فيه أن يتكون من أفراد ينتمون إلى ذات الظروف التاريخية التي مرت

٢٣ .

(١) انظر في الابعاد Rousseau, op. cit, Scerni M., sulla espulsione dal territorio dello stato, scritti di diritto internazionale in onoredi T. Perassi, Milano, 1957 vol 11, P.P. 263 et 55.

وأنظر أيضاً ، علي صادق أبو هيف ، المرجع السابق ص . ٢٩٥ وما بعدها حامد سلطان وعائشة راتب وصلاح عامر ، المرجع السابق ص . ٢٧٠ وما بعدها .

كذلك فإن من الراجح في الفقه هو أنه ليس من حق الأقلية حتى ولو كانت لها آمال وطنية تتعارض مع آمال باقي الجماعة التي تتعايش معها على ذات الإقليم أن تطالب بالانفصال عن هذه الجماعة بدعوى تمتعها بحق تقرير المصير الذي تتمتع به الشعوب المغلوبة على أمرها في مواجهة القوى الاستعمارية. وكل ما يكون للأقليات من حقوق هو « حقها في أن تستخدم لغتها الخاصة وأن تكون لها مؤسساتها الثقافية والتعليمية الخاصة... ولذا فليس للأقلية - باسم تقرير المصير - أن تنتزع لنفسها دولة مستقلة عن دولة الأصل »[1].

الفارق بين شعب الدولة وشعب الأمة:

وإذا كانت الرابطة التي تربط بين شعب الدولة هي رابطة قانونية تقوم هذه الأخيرة بوضعها بنفسها وتحدد شروط اكتسابها، فإن الرابطة التي تربط بين أبناء شعب الأمة هي رابطة طبيعية أساسها اشتراك شعب الأمة في عناصر كثيرة وتسمى هذه الرابطة « برابطة القومية ».

وقبل أن ندرس فكرة القومية ينبغي أن نشير إلى أنه ليس بلازم أن يتكون شعب الدولة من أبناء أمة واحدة، كما أنه من المتصور أن تنقسم أمة واحدة إلى عدة دول مستقلة فسويسرا مثلاً يتكون شعبها من أبناء أمم ثلاث وهي: فرنسا وألمانيا وإيطاليا. بينما تنقسم الأمة العربية - وهي أمة واحدة - إلى العديد من الدول المستقلة.

(١) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص ٢١٢؛ محمد سامي عبد الحميد، مقدمة في العلاقات الدولية، ط ١، دار المعارف بمصر، ٣٩، ص ٤٩ وما بعدها.

أصل فكرة القومية وبيان عناصرها[1]:

أصل فكرة القومية:

لم يكن لفكرة القومية في العصور الوسطى باعتبارها ظاهرة واضحة المعالم وجود يذكر، فارتباط الأفراد في المجتمعات السياسية القائمة آنذاك كان يقوم على أساس ولائهم للملك أو لأمير أو لنبيل أو لسيد إقطاعي معين. ولكن ذلك لم يمنع من ظهور بعض الصور البسيطة لفكرة القومية خاصة بين المثقفين في هذه الفترات التاريخية حيث كانت هناك بعض المجموعات الصغيرة من الأفراد تشعر بارتباطها برباط معين يميزها عن بقية أفراد المجتمع الذي يعيشون فيه.

أما فكرة القومية بالمعنى الذي نقصده بالدراسة أي باعتبارها رابطة تربط بين أفراد أمة واحدة تجمع بينهم روابط معينة لم تظهر إلا منذ القرن السابع عشر، ثم أصبحت حركة سياسية خلال القرن التاسع عشر: أولاً في أوروبا، ثم امتدت بعد ذلك خاصة خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية وبعدهما إلى أفريقيا وآسيا. وقد أدت حركة القوميات إلى استقلال عدد كبير من الدول عن أمبراطوريات كبيرة كانت تضمها من قبل. كما أدت من ناحية أخرى إلى انضمام دويلات مستقلة لتكون فيما بينها دولة واحدة مستقلة.

عناصر القومية:

القومية باعتبارها رابطة تربط بين مجموعة من البشر-برباط طبيعي- تقوم على أساس توافر عدة عناصر تتكون من مجموعها هذه الرابطة.

١ - العنصر الجغرافي:

ويعني الإطار الإقليمي الذي يعيش عليه مجموعة من البشر ويميزها عن

(١) انظر بتفصيل كبير، محمد طه بدوي أصول علوم السياسة، المكتب المصري الحديث الإسكندرية ١٩٦٥، ص١٩٦ وما بعدها.

غيرها من الوحدات الاجتماعية الأخرى. ولقد حاول جانب من الفقه أن يسند إلى العامل الجغرافي دوراً هاماً في تكوين الأمة، وفي إيجاد رابطة القومية. فالحدود الطبيعية - على حد قولهم - لعبت دوراً هاماً في حياة بعض الأمم حيث جمعتهم من ناحية من أن يختلطوا بشعوب أخرى، وأذكت من ناحية أخرى رابطة القومية باعتبارهم محصورين في هذا الإطار الجغرافي، فالقنال الإنجليزي والمحيط الاطلنطي لعبا دوراً هاماً في خلق الأمة الإنجليزية والأمة الأميركية. كذلك يرى هذا الفريق من الفقهاء أنه إذا كانت هناك منطقة جغرافية متشابهة من حيث الظروف الطبيعية التي توجد فيها، فإن هذا يوجد نوعاً من الاشتراك في المصالح بين شعوب هذه المنطقة، فضلاً عن طبعهم بطابع التقارب مما يسهل انصهارهم في أمة واحدة.

كذلك يرى هذا الفريق ان الامتداد الإقليمي لمنطقة جغرافية معينة يوجد رابطة مشتركة بين شعوب هذه المنطقة حيث يسهل الإتصال فيما بينها، ويسهل تبادل المنفعة والمعلومات والثقافات مما يقرب فيما بينها لينتهي بها الأمر إلى انضوائها تحت لواء أمة واحدة.

على أنه كان العامل الجغرافي يلعب دوراً ما في تكوين رابطة القومية إلا أنه ليس بالتأكيد العامل الرئيسي.

فإختلاف طبيعة أجزاء الإقليم الذي يعيش عليه شعب أمة ما لم يمنع من ميلاد مثل هذه الأمة. فلو نظرنا الى طبيعة الاقليم الأمريكي مثلا لوجدنا أن هناك اختلافاً يصل في بعض الاحيان الى حد التناقض بين أجزائه المختلفة، ولكن ذلك لم يمنع من تكون الأمة الأمريكية. كذلك الحال بالنسبة للأمة العربية التي تمتد من الخليج العربي حتى المحيط الأطلنطي، فهي تقع في أقاليم مختلفة في بعض أجزائها اختلافاً جوهرياً، ومع ذلك فإن هذا الإختلاف لم يمنع وجود الأمة العربية.

٢ ـ الجنس:

حاولت بعض النظريات أن تسند الى الجنس دوراً أساسياً في تكوين رابطة القومية التي تربط بين أبناء الأمة الواحدة. بل لقد كان لهذه النظريات انصار كثيرون خاصة في المانيا النازية التي حاولت استناداً اليها القول بسمو الجنس الآرى (المكون للأمة الالمانية والأمة الانجليزية) على الأجناس الأخرى، وحاولت أن تستخلص من هذه النظرية نتائج سياسية غاية في الخطورة مؤداها ضرورة الإعتراف بحق هذه الاجناس المتفوقة ان تتوسع على حساب غيرها من الأجناس الادنى منها درجة، وأن تتمتع بميزات وحقوق تفوق ما يتمتع به غيرها من الأجناس الأخرى.

وإذا كانت الحرب العالمية الثانية قد قضت على أمل انصار هذه النظرية في تحقيق النتائج السياسية لهذه الاخيرة، فإنه حتى على المستوى الاكاديمي نجد ان هذه النظرية قد أصبحت مهجورة تماماً لعدة أسباب: أولها أنه لا يمكن القول في العصر الحديث بوجود أمة معينة يتكون أفراد شعبها من جنس واحد. فتقدم المواصلات وتزايد الاختلاط في ما بين الشعوب والحروب والفتوحات التي تمت في الماضي لم تدع منطقة معينة من العالم يحتفظ شعبها ـ بصورة مطلقة ـ بنقاء الجنس الذي كان يتكون منه السكان الأصليون لهذه المنطقة. كذلك لا يمكن ثانياً أن نتعرف على جنس معين بالنظر الى الخصائص الجسدية التي يتمتع بها أفراد شعب بعينه فهذ خصيصة قد يشترك فيها كثيرون ممن لا ينتمون الى هذه الامة، كما قد يفتقدها كثيرون من ينتمون اليها. ومن ناحية ثالثة لا يمكن القول بتفوق جنسي معين نظراً لتمتعه بخصائص جسدية معينة. فهذا التفوق لا يعتمد على الخصائص الجسدية بقدر ما يعتمد على الظروف التي يعيش فيها فرد معين، بحيث لو توفرت لأي شخص آخر ممن لا تتوافر فيه هذه الخصائص الجسدية لتوصل الى نفس القدر من التفوق.

وعلى ذلك فإن عامل الجنس لا يمكن أن يكون ـ بذاته ـ العامل الأساسي

في تكوين رابطة القومية.

٣ - اللغة:

وعلى قدر اختلاف النظريات حول أهمية العامل الجغرافي وعامل الجنس على تكوين الرابطة القومية بين أفراد شعب أمة معينة، إلا أنهم يكادون يتفقون على الأهمية البالغة التي يتمتع بها عامل اللغة في خلق رابطة القومية. فاللغة تسهل التخاطب والتفاهم مما يخلق بين أفراد الشعب اتحاداً في الفكر وتقارباً في الثقافة والتقاليد والمشاعر وهده من أهم مظاهر الوحدة القومية.

صحيح إنه قد يقال بأن بعض الأمم تتعدد فيها اللغات دون أن يخل ذلك بقيام الأمة مثل كندا حيث يوجد بها أكثر من أربعة عشر لغة وعدد كبير من اللهجات المحلية. على أنه يبقى أن نشير الى أنه في كافة الدول التي يوجد بها أكثر من لغة على هذا النحو (مثل الهند والاتحاد السوفياتي) يوجد عادة لغة رسمية واحدة يتحدث بها الجميع. وعلى أي حال فإن اللغة تظل مع كل الاعتراضات العامل الرئيسي وان لم يكن مع ذلك العامل الوحيد - في نشأة رابطة القومية حيث يترتب على وجود لغة واحدة نشأة كثير من العوامل المساعدة على وجود رابطة القومية وتقويتها.

٤ - الدين:

يسند البعض الى الدين دوراً أساسياً في تكوين القوميات ويضرب لذلك بعض الأمثلة: فالبروتستانتية مثلا ظهرت مع ظهور اللمحات الأولى لفكرة القوميات. واستقلال الباكستان عن الهند كان الدافع اليه الاختلاف في الديانة (الهندوكية والإسلام).

وعلى أنه يرد على ذلك أن حركة القوميات لم تعتمد أساساً في يوم من الأيام على إختلاف الدين أو إتفاق شعب معين في ديانة معينة، وإلا كيف نفسر قيام حركة القوميات بين شعوب العالم الإسلامي ذاته، فالشعوب العربية

ثارت على الامبراطورية العثمانية رغم اتحادها في الدين الإسلامي. وفي أوروبا - حيث ظهرت بوادر فكرة القومية - نجد انها لم تكن فكرة دينية وإنما كانت فكرة ناتجة عن اجتماع عوامل متعددة اجتماعية وثقافية وتاريخية قد يكون من بينها الدين بالطبع ولكن لم يكن هو - على أي حال - العامل الوحيد أو حتى العامل الرئيسي.

٥ - العادات والتقاليد والتاريخ المشترك:

هذا عامل آخر يلعب دوراً ملحوظاً في التقريب بين شعوب أمة واحدة وفي قيام رابطة القومية. ومع ذلك فإنه لا يلعب الدور الرئيسي. فإشتراك شعوب معينة في عاداتهم وتقاليدهم يعكس ولا شك نوعاً من اتحاد الفكر والميول والمزاج، وهذه جميعاً تعد من مظاهر التقارب بينها، الأمر الذي يساعد على قيام الروابط القومية. فإذا اجتمع هذا العامل مع عامل اتحاد اللغة وحبذا لو اجتمع مع العوامل المذكورة كلها - أصبحت الرابطة القومية أمراً واقعاً لا شبهة فيه. والدليل الواضح على ذلك الأمة العربية. فلا شك أنها تشترك جميعاً - أو على الأقل تتشابه - في الظروف التاريخية التي مرت بها جميعاً سواء في وقوعها تحت وطأة الاستعمار ثم الكفاح ضده، ثم مواجهتها الان لتحد يهددها جميعاً من جانب الصهيونية والقوى الامبريالية الشرقي منها والغربي على السواء ومحاولة كل منها اخضاع الأمة العربية لمناطق النفوذ. هذا الخطر المشترك يعد بذاته دافعاً على التقارب بين شعوب الأمة العربية لكي تتحد وتواجه الخطر ككل متماسك في عالم ليس للضعيف فيه صوت يسمع. إن ما شاهدناه أبان حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ من تضامن بين العرب، والآثار الناتجة عن ذلك والتي ما زال العالم يحس بها حتى الان لخير دليل على ما نقول.

ثالثاً: عنصر الحكومة

والى جانب عنصري الاقليم والشعب لا بد وأن يضاف عنصر ثالث حتى يكتمل ميلاد الدولة. ويتمثل هذا العنصر في وجود هيئة تمارس وظائف الدولة وتتمتع بسلطاتها هذه الهيئة هي «الحكومة».

وأهم ما يميز الحكومة هو أنها تمثل الدولة في الداخل والخارج، وأن تكون قادرة على ممارسة اختصاصاتها وسلطاتها بفاعلية وتأثير، سواء في مواجهة شعب الدولة أو في مواجهة الدول الاخرى.

والقانون الدولي لا يهتم - من حيث المبدأ - بالشكل الذي تتخذه الحكومة، وبكيفية ممارستها لسلطاتها. بمعنى أنه يستوي لديه أن تكون الحكومة ملكية أو جمهورية ويستوي لديه أن تكون ديكتاتورية أو ديمقراطية. فالقانون الدولي لا يشترط سوى أن يجتمع لوحدة ما عنصر الحكومة الى جانب عنصر الاقليم والشعب حتى يعترف لها بوصف الدولة.

على أن ما ذكر من الامور قد يكون له تأثيره الكبير في العلاقات الدولية. فالدول التي تعتنق حكوماتها مذهباً سياسياً معيناً تجد نفسها عادة قريبة من الدول التي تعتنق ذات المذهب بينما تبتعد عن الدول التي تعتنق حكوماتها مذهباً مناقضاً.

ولقد ذهبت بعض الإتجاهات إلى أن الحكومة التي يمكن أن تعتبر عنصراً منشئاً من عناصر الدولة هي تلك التي تأتي إلى الحكم عن طريق شرعي، بمعنى أنها ينبغي أن تستند إلى إرادة شعبية. وبالتالي فإن أية حكومة تصل إلى الحكم عن غير هذا الطريق تعد حكومة غير شرعية، ولا يمكن الإعتراف بها.[1]

---

(١) نادى بذلك المبدأ وزير خارجية اكوادور حيث ذهب إلى أنه لا يمكن الإعتراف بأية حكومة قبل التأكد من وصولها إلى الحكم عن طريق دستوري أي إستنادها الى إرادة شعبية. ولقد أبرمت معاهدتان في هذا المعنى بين خمس من دول أميركا الوسطى احداهما في سنة ١٩٠٧

على أن خطورة هذا الإتجاه تبدو في أنه قد يؤدي إلى تدخل بعض الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، بحيث تنصب من نفسها حكماً يراقب شرعية حكومة هذه الدولة أو تلك، وهذا أمر لا تؤمن عقباه في كافة الأحوال. وعلى ذلك فإن من الراجح في فقه القانون الدولي أن شكل الحكومة وطريقة ممارستها لسلطاتها تعد من حيث المبدأ من الأمور الداخلية لكل دولة. وكل ما تستطيع الدول أن تفعله هو أنها تتخذ موقفاً سلبياً قد تنتج عنه آثاراً إيجابية. مثل الإمتناع عن الإعتراف بالحكومة مثلما حدث في روديسيا عندما أعلنت حكومة هذه الأخيرة برئاسة أيان سميث إستقلالها من جانب واحد عن بريطانيا، إذ امتنع عدد كبير من الدول عن الإعتراف بهذه الحكومة لأنها وصلت إلى الحكم عن غير الطريق الشرعي، أو بدون رغبة الغالبية الوطنية السوداء في روديسيا.

المبادىء التي تحكم ممارسة الحكومة لسلطات الدولة:

هناك مبدآن أساسيان يحكمان ممارسة الحكومة لسلطات الدولة:

أولهما: مبدأ فاعلية الحكومة:

والمقصود به أن تقوم الهيئة الحاكمة بممارسة سلطات فعلية وفعالة في إقليم الدولة وفي مواجهة شعبها. فإدعاء هيئة ما بأنها تمثل الدولة لا يكفي ما لم تسند بحقائق الواقعية هذا الإدعاء.

وتظهر أهمية هذا المبدأ عند تغيير نظم الحكم القائمة عن طريق القوة. فقد يحدث ألا تعترف الحكومة السابقة بهذا التغيير في ادعائها بأنها تمثل الدولة. ويصبح على الدول عندئذ أن تتحرى - بالنظر إلى الواقع - من بين السلطتين المتنازعتين ما يمارس سلطات حقيقية على إقليم الدولة وعلى شعبها، أو على الأقل من يمارس سلطات حقيقية على الجزء الأكبر من الإقليم وفي مواجهة الغالبية من أفراد الشعب.

ولعل المثل الواضح الذي يمكن أن نضربه في هذا الصدد هو الصين. فلقد حدث أن أطاحت القوات الشيوعية بقيادة ماوتسي تونج بالحكومة المركزية في بكين برئاسة تشينخ كاي شيك وأجبرتها على اللجوء إلى جزيرة فرموزا وتأسست بدلاً منها حكومة شيوعية.

ولقد حدث أن استمرت حكومة تشينج كاي شيك في الإدعاء بأنها تمثل الصين بأكملها، بينما ذهبت حكومة بكين الشيوعية إلى أنها هي الحكومة الشرعية التي تمثل دولة الصين باعتبار أنها تمارس سلطات حقيقية على كل الإقليم الصيني.

ولقد أخذت الدول تباعاً في الإعتراف بحكومة بكين الشيوعية باعتبارها الممثل الحقيقي للصين نظراً لأنها تمارس السلطات الحقيقية للدولة، وانتهى الأمر إلى قبول ممثل الصين الشعبية في الأمم المتحدة ليحتل مقعد الصين الدائم فيها.

ثانيهما: مبدأ استمرار الدولة:

ومؤدى هذا المبدأ أن أية حكومة لاحقة تلتزم بإداء كافة التعهدات والإلتزامات التي ارتبطت بها الدولة في عهد حكومة سابقة. فالحكومة تعمل لحساب الدولة وباسمها. فالذي يلتزم والذي يتعهد هو الدولة وليس أعضاء الحكومة. وبالتالي فإن هذه الإلتزامات والتعهدات تظل ملزمة للدولة ما دامت قائمة مهما تغيرت فيها الحكومات.

ولقد حدث في أعقاب قيام الثورة البلشفية في روسيا أن تنكرت الحكومة الشيوعية للالتزامات التي التزمت بها الدولة في عهد الحكومة القيصرية. وقد أدى ذلك إلى امتناع غالبية الدول الأوروبية عن الإعتراف بالحكومة الجديدة حتى عادت هذه الأخيرة وأقرت إلتزامها بالوفاء بتعهدات الدولة حتى تلك التي تحملت بها في عهد الحكومة السابقة.

وقد لا تقتصر الوسائل المادية للإجبار على ممارسة تأثيرها داخل إقليم الدولة فحسب بل قد يمتد خارج حدودها فالحرب التي تخوضها القوات المسلحة لدولة ما ليست سوى وسيلة لإجبار العدو على تنفيذ ما تريده الدولة المنتصرة .

الإعتراف :[1]

يقصد به إفصاح دولة أو أكثر عن إرادتها في الدخول في علاقات دولية مع دولة قائمة بالفعل ، أو دولة جديدة .

والإعتراف يتم - كقاعدة عامة - بموجب تصرف صادر من جانب الدولة المعترفة وحدها ، وهو بذلك يعد تصرفاً صادراً من جانب واحد acte unilatéral ولكن ذلك لا يمنع من إمكان أن يصاغ الإعتراف في قالب إتفاقي كأن تتفق دولتان أو أكثر بتبادل الإعتراف تصرفاً ثنائي الأطراف bi-latéral أو متعدد الأطراف multilatéral .

ولقد اختلفت آراء الفقهاء في تحديد الطبيعة للآثار الناجمة عن الإعتراف وما إذا كان من شأنه خلع الشخصية القانونية على الدولة المعترف بها ، بحيث لا تصبح شخصاً من أشخاص القانون الدولي (وهذه هي نظرية الإعتراف المنشىء) ، أم أن الإعتراف لا يفعل أكثر من الكشف عن واقعة سبق وجودها ، فالدولة يكتمل ميلادها وتكتسب شخصيتها القانونية بمجرد اكتمال عناصرها الثلاث التي سبق لنا دراستها أما الإعتراف فهو تصرف كاشف لهذا الميلاد

---

(١) أنظر في هذا الموضوع بوجه عام:

يحيى الجمل ، الإعتراف في القانون الدولي العام ، القاهرة ١٩٦٣ . محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، ج١ ، ط٣ ، بيروت ١٩٧٧ ، صفحة ٣٦٠ وما بعدها . الغنيمي الوجيز في قانون الإسلام ، المرجع السابق ، ص١٦٧ وما بعدها . مفيد شهاب ، القانون الدولي العام ج١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، ص١٥٨ وما بعدها . وأنظر أيضاً :

Blix H. contemporary aspects of recognition, RCADI, 1970/1 P. 587 ss. conforti, op. cit., pp. 13 et 55 Monaco, op cit., 88 e ss.

(وهذه هي نظرية الإعتراف المقرر)[1].

ولا يهمنا التوقف عند هذا الخلاف في هذا المجال والتعرض لتفاصيله. كل ما يعنينا إبرازه هو أن الإعتراف تصرف ينتج آثاراً سياسية بالدرجة الأولى تتمثل في إفصاح الدولة المعترفة عن رغبتها في تبادل وتوثيق العلاقات بينها وبين الدولة المعترف بها.

والإعتراف كما قد يكون صريحاً بأن يصدر عن الدولة ما يفيد صراحة إعترافها بدولة أخرى. ومثال ذلك صدور مذكرة رسمية من السلطات المعنية تتضمن معنى الإعتراف الصريح وتخاطب بها السلطات المختصة في الدولة المعترف بها، أو في صورة برقية تصدر من الأولى إلى الثانية تفيد هذا الإعتراف. كذلك قد يتضمن الإعتراف الصريح معاهدة يتم إبرامها بين الدولة أو الدول المعترفة والدولة المعترف بها.

أما الإعتراف الضمني فهو إتخاذ الدولة المعترفة تصرفاً أو موقفاً «يستشف منه رغبة الدولة في التعامل مع الدولة المعترف بها بوصفها شخصاً قانونياً، ومثالها استقبال دولة ما بعثة موفدة من الدولة التي يراد الإعتراف بها. على أنه إذا ما أبدت الدولة المعنية إرادتها الصريحة في أن التصرف الذي أتته لا يتضمن معنى الإعتراف فإن العبرة عندئذ بالإرادة الصريحة المعلنة ومن ثم لا يترتب على إتخاذ التصرف صدور الإعتراف.

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق ص١٦٩.

المبحث الثاني

العناصر القانونية للدولة

تذهب بعض الإتجاهات الفقهية إلى اعتبار السيادة والشخصية القانونية للدولة معيارين قانونيين للدولة. ونعرض فيما يلي إلى هذين العنصرين موضحين إلى أي مدى يمكن إعتبارها - في نظرنا - من قبيل العناصر القانونية المميزة للدولة.

أولاً: السيادة

يقصد بالسيادة أن الدولة ذات السيادة هي ذلك المجتمع السياسي الذي تجتمع لدى الهيئة الحاكمة فيه كافة مظاهر السلطة من داخلية وخارجية بحيث لا يعلو على سلطتها سلطان.

ولقد تعاصر ميلاد فكرة السيادة مع ظهور ظاهرة الدولة الحديثة. فلقد استحدثت هذه الفكرة لتبرير تركيز سلطة الدولة في يد الملوك بعدما كانت موزعة من قبل - في ظل عهود الإقطاع في أوروبا - بين السلطة الزمنية الممثلة في إمبراطور في عهد الإمبراطورية الجرمانية المقدسة، والسلطة الروحية الممثلة في بابا الكنيسة الكاثوليكية.

وإذا كانت فكرة السيادة قد ظلت من المسلمات لفترة طويلة لا ينازع فيها أحد منذ أن كتب لها الإنتشار على يد الفقيه الفرنسي جان بودان Jean Bodin إلاّ أنها فهمت على معان كثيرة تتفاوت بين الإطلاق والتقييد. فالبعض فهمها على أنها تتيح للدولة سلطة مطلقة لا تتقيد إلاّ بالارادة السماوية، والبعض فهمها على إطلاق لا حدود له فلا تتقيد حتى بالدين. على أن الفقه التقليدي قد نجح في وضعها في إطار أكثر إعتدالاً. فالدولة ذات السيادة

تتقد دائماً بقواعد القانون الدولي باعتبارها قواعد ملزمة تعلو على إرادة الدول.[1]

على أن سهام النقد بدأت تنهال على هذه الفكرة منذ أواخر القرن الماضي وأوائل هذا القرن. فمثلاً يذهب جورج سيل إلى إعتبار فكرة السيادة فكرة تصورية fiction تؤدي إلى استحالة منطقية.

فالسيادة تعني أن من يتمتع بها سلطات لا حدود لها، ولكن مثل هذه الحرية لا وجود لها في الواقع لأنها تجد دائماً مقاومة من الوسط الذي تعيش فيه الوحدة التي تدعي بأن لها السيادة. ومن ناحية أخرى فإن منطق السيادة يتعارض مع القانون لأنه في مجتمع منظم لا توجد سيادة إلاّ للقانون. ومن ناحية أخرى فإنه لا يتصور أن يوجد في مجتمع ما تعايش بين سيادتين لأن ذلك يؤدي بالضرورة إلى وجود تصارع وتصادم بينهما، لأنه لكي يبقى أي منهما «ذو سيادة» فلا بد وأن يتولى تحديد سيادة الآخر وهو ما يخل بمنطق السيادة ذاته لأن ذلك يعني إنكار سيادة أحدهما لحساب الآخر.[2]

ولقد شايع العديد من الفقهاء المعاصرين[3] هذه الأفكار. وعلى الرغم من

---

(١) أنظر في هذا محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، منشأة المعارف بالإسكندرية ص٥٨٠ وما بعدها. محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص١٥٠ وما بعدها. وأنظر أيضاً:

Colliard, Institutions des relations internationales, Paris Dalloz, 1978, p. 90. Gonidec, op. cit. p. 116 et S.

(٢) Scelle G., Précis de droit des gens, 1ère partie, paris, Rec. Sirey, 1932, p. 13 et s.

(٣) أنظر في هذا كوليارد الذي يقول:

La conception classique de la souveraineté se heurte a une grave contradiction sur le plan international. Il serait possible d'admettre que les états soient souverains si la société internationale était absolument = anarchique et s'il n'existe aucun droit international Mais a partir de

شدة قسوة الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ السيادة كمعيار قانوني للدولة إلاّ أنها لم تفلح في استبعاد هذا المعيار. فما زال يلعب دوراً أساسياً باعتباره أهم خصيصة تميز الدول عن غيرها من المجتمعات السياسية الأخرى. وما زالت العلاقات الدولية الثنائية أو التي تتم داخل إطار المنتظمات الدولية تدور في فلك فكرة السيادة.

إن كل الآثار التي نسببت إلى السيادة ليست - في نظر الكثير - سوى نتيجة لإساءة فهم هذا الفكر، وإساءة إستعمالها. ولذا فإنه يلزم أن يعطى لها مدلولاً يبتعد بها عن الشطط ومواطن العسف. ولذا فإن السيادة ينبغي أن تفهم على أن لها جانبان: أحدهما سلبي والآخر إيجابي.

فالجانب السلبي من فكرة السيادة يعني أن الدولة لا تخضع في علاقاتها لأي سلطة تعلو على سلطتها. وتنبثق عن هذا المعنى العديد من الآثار لعل أهمها أن كافة الدول متساوية أمام القانون، بما يعنيه ذلك أن الدول متساوية فيما يقرره القانون الدولي من حقوق، وما يفرضه من إلتزامات. ولقد تأكد هذا المبدأ في العديد من المواثيق الدولية مثل ميثاق الأمم المتحدة الذي جعل من مبدأ المساواة أحد الأسس التي يقوم عليها بناء هذا المنتظم. وإعمالاً لمبدأ المساواة المنبثق عن فكرة السيادة نجد أن كافة الدول - كبيرها وصغيرها - لها صوت واحد في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وإن لكل صوت ذات القيمة القانونية بقطع النظر عن أهمية الدولة ووزنها السياسي.

= moment où l'on admet l'existence d'un droit international dont les seul sujets seraient les états souverains on aboutit à une absurdité veritable. L'état n'est plus souverain s'il est soumis au droit. Et si l'état n'est pas souverain, la souveraineté ne saurait apparaître comme le critère de la collectivité étatique.

Colliard op. cit, p. 90

على أن مبدأ المساواة قد تناوله تطور هام سواء فيما يتعلق بمبررات وجوده أو مداه. على أن المقام لا يتسع هنا لبسط هذه التطورات ومناقشتها. كل ما نريد إبرازه أن كثيراً من الإستثناءات قد صيغت... خاصة في إطار المنتظمات الدولية... على هذا المبدأ مما جعل الخروج عليه أمراً من الأمور غير المستغربة في إطار العلاقات الدولية المعاصرة. وليس حق الإعتراض في مجلس الأمن (الفيتو)، وكذلك نظام التصويت في الجماعات الأوروبية، سوى بعض الأمثلة - من بين الكثير - التي يمكن أن نضرب في هذا الصدد.(١)

والسيادة في جانبها السلبي لا تعني تحرر الدول من كافة القيود، أو أن سيادتها تفهم على إطلاقها. بل أن كافة القيود التي يفرضها القانون الدولي على الدول إنما تستجيب تماماً لفكرة السيادة. فهي تمثل الإطار الطبيعي لهذه الفكرة لأنها لا تقيد دولة دون أخرى، وإنما تلزمهم جميعاً بنفس القدر.

أما السيادة في جانبها الإيجابي: فتعني - كما سبق أن أشرنا في عجالة - الإستئثار بممارسة إختصاص الدولة، واستقلال، وشمول هذا الإختصاص.

فأما عن الإستئثار بممارسة إختصاصات الدولة فإنه يعني أن هذه الأخيرة لا تمارس إلاّ عن طريق السلطة التي خولت بذلك دون تدخل أية سلطة خارجية في هذا الصدد. وهذا ما يميز الدولة ذات السيادة عن الدولة التابعة أو الأقاليم المستعمرة على نحو ما سيأتي البيان.

أما الإستقلال L'autonamie في ممارسة إختصاصات الدولة: فيعني أن السلطة المخولة بممارسة هذه الإختصاصات تتمتع بحرية إتخاذ القرارات بشأن هذه الأخيرة كماً وكيفاً، زماناً ومكاناً. فهي لا تخضع في هذا الصدد لأي

---

(١) أنظر في هذا بتفصيل أكبر في مؤلفنا النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص١١١ وما بعدها، وبحثنا «من المساواة الوقائية الى عدم المساواة التعويضية»، نحو قانون دولي للتنمية المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٧٨ المجلد ٣٤، ص٥١ وما بعدها.

تعليمات تصدر من جانب سلطة خارجية. ويعد ذلك ترجمة لمبدأ أساسي من مبادىء القانون الدولي هو مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، إلا بإذن من السلطات المختصة في الدولة المعنية أو بناء على طلبها.

أما شمول الإختصاص : Plénitude : فيعني أن الدولة تستطيع أن تمارس إختصاصاتها في كافة أنواع النشاط الداخلي والخارجي هذه الخصيصة من خصائص السيادة لا يعدها إلاّ الدخول في إتحادات من شأنها التنازل عن كل أو جزء من سيادة الدولة لصالح الكائن الجديد الناشيء من إندماج أكثر من دولة. أو الدخول في عضوية منتظم دولي مخوّل بممارسة إختصاصات معينة بموجب تصرفات قانونية تلتزم كافة الدول الأعضاء فيه حتى ولو كانت صادرة ضد إرادة هذا العضو أو ذاك.

ثانياً: الشخصية القانونية الدولية

تعني الشخصية القانونية الدولية أهلية الدولة ـ أو الوحدة السياسية المختصة بها ـ لاكتساب الحقوق والتحمل بالإلتزامات الدولية بإرادتها، كما أنها تعني من ناحية أخرى تمتع الدولة بالأهلية الشارعة أي قدرتها على الإسهام في إرساء قواعد القانون الدولي، أما عن طريق إبرامها للمعاهدات الدولية، أو الإشتراك في إرساء القواعد العرفية الدولية.

ويعتبر تمتع الدولة بالشخصية القانونية أثراً من آثار تمتعها بالسيادة. فكل دولة ذات سيادة تعتبر شخصاً قانونياً دولياً، ولكن العكس غير صحيح. فليس كل شخص دولي يعد متمتعاً بالسيادة. فبعض المنتظمات الدولية مثلاً يتمتع بالشخصية الدولية ـ على نحو ما سنعرض من بعد ـ دون أن تكون متمتعة مع ذلك بالسيادة.

والواقع أن خلع الشخصية القانونية الدولية على الدولة يفيد في الخلوص إلى نتائج عديدة لا سبيل إليها من خلال تلك الصيغة القانونية المتمثلة في فكرة الشخصية.

أ ـ فمن المعلوم أن الدولة تتصرف من خلال أجهزتها المكوّنة من أفراد طبيعيين يمثلون الدولة، مثل رئيس الدولة ووزير خارجيتها ومبعوثيها الدبلوماسيين... إلخ. فكافة الآثار القانونية الناجمة عن هذه التصرفات من حقوق وإلتزامات دولية لا تنصرف إلى الأفراد التي أبرموها وإنما للدولة. فهم يعملون لحساب ذلك الشخص المعنوي المتمثل في الدولة كما أنهم يتحدثون ويتصرفون ويوقعون باسمه لا بأسمائهم الشخصية.

ب ـ ومن ناحية أخرى فإنه مهما تغير أشخاص ممثلي الدولة. ومهما تغير نظام حكمها، ومهما طرأ على إقليمها من تغيرات زيادة أو نقصاناً. ومهما زاد شعبها أو نقص فإن الشخص المعنوي المتمثل في الدولة يظل باقياً. فإيران مثلاً باقية رغم تغير نظام الحكم فيها من الملكية إلى الجمهورية، وباكستان باقية رغم إنفصال باكستان الشرقية لتكون دولة جديدة هي بنجلاديش... وهكذا.

جـ ـ ومن ناحية ثالثة فإن فكرة الشخصية القانونية الدولية تفيد في تفسير نظام المسؤولية الدولية. فهي دائماً علاقة بين الدولة المخطئة والدولة المضرورة حتى ولو كان الضرر الذي يثير المسؤولية قد لحق بأفراد أو بمشروعات خاصة. فالدولة المضرورة تستطيع أن تثير عندئذ مسؤولية الدولة المخطئة وفقاً للشروط والأوضاع التي يقررها القانون الدولي، على نحو ما سبق أن عرضنا له عند حديثنا عن نظام الحماية الدبلوماسية.

المبحث الثالث

أنواع الدول

إذا كانت العناصر السابق الإشارة إليها تعد من الأمور التي يلزم توافرها لقيام الدولة، إلاّ أن الشكل الذي تتخذه يختلف إختلافاً كبيراً بحيث يمكن القول بأن هناك طوائف عديدة من الدول تضم كل طائفة منها مجموعة تشترك في خصائص وسمات معينة.

وتتعدد طوائف الدول بتعدد أساس التصنيف الذي نعتمده، أي أنها تختلف باختلاف معيار التمييز بين الدول المختلفة. من هذه المعايير ما هو قانوني وما هو مذهبي وما هو إقتصادي.

الفرع الأول

المعيار القانوني لتصنيف الدول

هناك تقسيمان شهيران يمكن أن نقسم الدول إليها ويستند كل منهما إلى معيار قانوني.

فالتقسيم الأول: يستند إلى مدى تمتع الدول بالسيادة. وتنقسم الدول بناء عليه إلى دول كاملة السيادة، وأخرى ناقصة السيادة، وثالثة في حالة حياد دائم.

أما التقسيم الثاني: فيستند إلى وحدة أو تجزئة السلطة السياسية الحاكمة في الدول المعنية وتنقسم هذه الأخيرة بناء على هذا المعيار إلى دول بسيطة، ودول مركبة.[1]

---

(١) أنظر في هذه التقسيمات بناء على ذلك المعيار.
حامد سلطان: القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة ط٥، ٧٢، ص١٣٢. على صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص١٤٤ وما بعدها، محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص١٨٧ مفيد شهاب، المرجع السابق ص٢١٦ وما بعدها.

أولاً : تقسيم الدول بناء على مدى ما تتمتع به من سيادة

١ ـ الدول الكاملة السيادة :

يقصد بالدولة كاملة السيادة تلك الدولة التي تتولى حكوماتها إدارة شؤونها الداخلية والخارجية دون أن تخضع في هذا الشأن لتدخل أو لتوجيهات أية سلطة خارجية ، ويعبر عن هذه الطائفة من الدول باصطلاح « الدول المستقلة » .

والدولة كاملة السيادة ، أي المستقلة ، تتمتع جميعها ـ كقاعدة عامة ـ بحق المساواة في الحقوق والواجبات التي يقررها القانون لها أو يفرضها عليها . وإذا كنا نقول بأنها مساواة أمام القانون ، فهذا يعني أنها تلتزم جميعاً بالخضوع للقانون ، دون أن يستتبع ذلك بالضرورة وجود مساواة فعلية فيما بينها .

فلعله لا يخفى على أحد ـ وكما سنعرض لذلك من بعد ـ أن هناك تفاوتاً واضحاً بين الدول الواقعية ، من حيث حجمها ، وقوتها ، ومدى ثرائها .

ويلاحظ أن هذا التفاوت الواقعي وإن لم يكن له أثر على درجة خضوع كل دولة للقانون ، إلاّ أنه يوجد تفاوت من حيث الوزن السياسي الذي تتمتع به كل دولة في المجتمع الدولي ، ودرجة تأثيرها على سير العلاقات الدولية . ولذا شاع تمييز الدول الى دول كبرى ودول صغرى مع الإعتراف للأولى بدور يفوق في أهميته دور الثانية في الحياة الدولية .

ثانياً : الدول ناقصة السيادة :

ويقصد بها الدول التي لا تنفرد حكوماتها بممارسة السيادة الداخلية أو الخارجية أو كليهما ، بل تشاركها في هذا الشأن أو تحل محلها سلطة خارجية سواء تمثلت تلك السلطة في دولة أخرى أو في منتظم دولي . وتتخذ الدول ناقصة السيادة صوراً متعددة .

١ ـ صورة الدولة التابعة:

حينما ترتبط دولة ما بدولة أخرى برابطة الخضوع والولاء فإن الدولة الأولى تسمى دولة تابعة والدولة الثانية تسمى دولة متبوعة.

وتتميز الدولة التابعة: أنها تمارس قسطاً من الإستقلال الداخلي بمعنى أنها تمارس قدراً من الحكم الذاتي دون أن يكون لها حق ممارسة السيادة الخارجية أي أن الدولة المتبوعة هي التي تتولى تصريف الشؤون الخارجية للدولة التابعة وتمثيلها لدى الدول الأخرى.

ولعل أكثر الأمثلة قرباً منّا لهذا النوع من الدول هو حالة مصر تحت الحكم العثماني أي ما قبل سنة ١٩١٤ . فلقد حددت معاهدة لندن المبرمة في ١٥ يوليو ١٨٤٠ مركز مصر باعتبارها دولة تابعة، للدولة العثمانية. وجعلت حدود هذه التبعية على النحو التالي:

أ ـ يحكم محمد علي وذريته مصر باسم سلطان تركيا، على أن يتمتع بالإستقلال الذاتي فيما يتعلق بالشؤون الداخلية.

ب ـ يعتبر الجيش والأسطول المصريان جزء من قوات تركيا العسكرية.

جـ ـ تكون مباشرة لشؤونها الخارجية بواسطة الحكومة التركية ويلتزم الخديوي بالمعاهدات التي تبرمها هذه الحكومة.

ولقد إنتهى وضع مصر كدولة تابعة عندما أعلنت بريطانيا الحماية على مصر سنة ١٩١٤ . فأصبحت بذلك محمية على النحو الذي سيأتي ذكره فيما بعده.

٢ ـ صورة الدولة المحمية:

الفرض في هذه الصورة أن هناك دولة ضعيفة وأخرى قوية فتتفق الدولة الضعيفة مع الأخرى القوية على أن تضع نفسها تحت حمايتها وتتنازل لها في مقابل هذا عن قدر من سيادتها الداخلية أو الخارجية أو على قد من كليهما. ويرجع عندئذ إلى شروط إتفاقية الحماية الوقوف على القدر المتنازل عنه من

السيادة. وأوضح أن هناك شبه كبير بين مركز الدولة المحمية ومركز الدولة التابعة، بل أن من الفقهاء من يرى أن الدولة المحمية ليست في الحقيقة سوى صورة حديثة للدولة التابعة.

وقد تكون الحماية إتفاقية أي أن الدولة الحامية والدولة المحمية تتفقان على شروط الحماية وحدودها. والمثل الحالي على هذه الصورة من صور الحماية هو حالة الحماية التي تبسطها فرنسا على إمارة موناكو بموجب إتفاقية فيما بينهما في هذا الشأن، وكذلك حماية إيطاليا لجمهورية سان مارينو.

على أن التاريخ قد عرف إلى جانب الحماية الإتفاقية صوراً من الحماية الإجبارية التي فرضت من جانب دولة ما على دولة أخرى دون رضاء تلك الأخيرة بها. لذا فإن البعض يسميها بالحماية الإستعمارية. ولعل أهم مثل يمكن أن نضربه في هذا الشأن هو فرض بريطانيا الحماية على مصر سنة ١٩١٤ بعد إعلان الحرب العالمية الأولى وفصل مصر عن الدولة العثمانية.

ويتمثل وضع الدولة المحمية عادة فيما يلي: ـ

أ ـ إن الدولة المحمية تحتفظ بشخصيتها الدولية أي بصفتها كدولة متميزة عن الدولة الحامية وعلى ذلك فإن رعايا الدولة المحمية لا يعتبرون بالضرورة من قبيل رعايا الدولة الحامية كما أن المعاهدات التي تبرمها الدولة الحامية لا يشترط أن تلزم بالضرورة الدولة المحمية.

ب ـ تتولى الدولة الحامية في الغالب إدارة الشؤون الخارجية للدولة المحمية أو أن تشاركها فيها على الأقل.

جـ ـ أما الشؤون الداخلية للدولة المحمية فإنها تترك في الغالب لهذه الأخيرة.

وقد يستثنى من ذلك بعض الأمور ذات الأهمية الخاصة كالشؤون المتعلقة

بالإدارات المالية أو بالقوات المسلحة.[1]

٣ - صور الدول المشمولة بالوصاية:

ينص ميثاق الأمم المتحدة على أن من بين مقاصد هذه الأخيرة التسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها.

فحينما نشأت الأمم المتحدة في أعقاب الحرب العالمية الثانية كانت هناك عدد من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وكان من بين أهداف تلك الهيئة محاولة مساعدة تلك الأقاليم على النهوض والتقدم على نحو يمكن معه تقرير مصيرها بنفسها والوصول بها إلى الحد الذي تستطيع معه الاستقلال بشؤونها وحكم نفسها بنفسها. لذا فقد أنشأت نظاماً أسمته «بنظام الوصاية الأولى» لتحقيق الأهداف المذكورة.

ويقصد بنظام الوصاية قيام دولة أو أكثر بمساعدة إقليم معين في إدارة شؤونه الخارجية أو الداخلية أو كليهما أو بذل النصح له في هذا السبيل حتى يصل إلى الدرجة التي يستطيع فيها ذلك الإقليم الإستقلال بشؤونه على نحو كامل.

ولقد نص الميثاق في المادة ٧٧ على أن الأقاليم التي تشملها الوصاية هي:

أ - الأقاليم التي كانت تحت الإنتداب[2] وقت نشأة نظام الوصاية.

---

(١) أنظر أبو هيف المرجع السابق ص١٥٠ وما بعدها.

(٢) نظام الإنتداب هو نظام أنشأته عصبة الأمم المتحدة بعد نهاية الحرب العالمية الأولى وكان الغرض منه مساعدة الأقاليم غير القادرة على ممارسة الحكم الذاتي على النهوض والتقدم وكانت هذه الأقاليم هي:

١ - الأقاليم التي كانت تابعة للدولة العثمانية المهزومة في الحرب العالمية الأولى متى كانت هذه الأقاليم غير قادرة على حكم نفسها بنفسها وإن كانت قد وصلت إلى درجة من التقدم يجعلها قريبة من الإستقلال. وكان المثل على هذه الأقاليم سوريا ولبنان.

٢ - الأقاليم الأقل تقدماً خاصة تلك الواقعة في أواسط أفريقيا مثل الكامرون وتنجانيقا ورواندا وأورندى.

٣ - الأقاليم المتأخرة وكانت تضم جنوب غرب أفريقيا وغينيا الجديدة وجزيرة ساموا.

ب ـ الأقاليم التي اقتطعت من الدول الأعداء التي خرجت منهزمة من الحرب العالمية الثانية وفي المانيا وايطاليا واليابان.

جـ ـ الأقاليم التي تضعها دولة مسؤولة عنها ـ اختياراً ـ تحت نظام الوصاية.

ولقد كانت شروط الوصاية وحدودها والسلطات الممنوحة للدولة التي تتولى إدارة الإقليم المشمول بالوصاية تتحدد بموجب إتفاقية تبرم بين الأمم المتحدة وبين الدولة التي تتولى إدارة الإقليم المشمول بالوصاية.

ويلاحظ أن عدداً كبيراً من الأقاليم التي كانت مشمولة بالوصاية قد نالت إستقلالها نذكر منها ليبيا التي نالت الإستقلال سنة ١٩٥٢ ، والصومال الذي نال الاستقلال سنة ١٩٦٠ وتوجو التي نالت الاستقلال سنة ١٩٥٦ وساحل الذهب الذي نال الاستقلال سنة ١٩٥٧ ونشأت بانضمامهما دولة «غانا» والكامرون الذي نال استقلاله سنة ١٩٦٠.

ويلاحظ أن نظام الوصاية الدولي مصيره إلى الزوال باستقلال كافة الأقاليم الخاضعة لهذا النظام ، خاصة وأن الأمم المتحدة قد أصدرت في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ ، إعلاناً دعت فيه إلى ضرورة وضع نهاية سريعة وغير مشروطة للإستعمار في جميع صوره وأشكاله.

ودعت إلى العمل على نقل جميع السلطات الى شعوب الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي بدون أية شروط أو تحفظات مع إرادة هذه الشعوب ورغباتها التي تعبر عنها بحرية تامة ،ودون تمييز بسبب العنصر أو العقيدة أو اللون ، وذلك حتى تتمكن هذه الشعوب من التمتع باستقلالها وحريتها كاملتين.

ثالثاً: الدول الموضوعة في حالة حياد دائم:

حينما نتكلم عن الحياد في هذا الموضوع فإننا نتكلم عنه باعتباره مركزاً قانونياً توضع فيه الدولة أو تضع نفسها فيه أزاء حرب قائمة أو أزاء أية

حروب محتملة. وهو بذلك يختلف عما يسمى بالحياد الإيجابي باعتباره نظرية سياسية اعتنقتها مجموعة من الدول أزاء المعسكرين الرأسمالي والشيوعي.

والحياد نوعان فقد يكون حياداً مؤقتاً تضع الدولة نفسها فيه أزاء حرب قائمة حتى لا تتدخل لصالح أي من الأطراف المحاربة بشرط أن تحترم الدول المتحاربة حالة حيادها على أن ذلك النوع من الحياد هو موقف إختياري قد تلتزم به الدولة طوال فترة الحرب كما قد تخرج عنه في أية لحظة لتنضم إلى أي من الفريقين المتحاربين.

على أن هناك نوعاً آخر من الحياد يسمى بالحياد الدائم وهو مركز قانوني توضع فيه عادة دولة ما وتلتزم بألاّ تخرج عنه أزاء أي حرب من الحروب وبالتالي فإن الدولة المحايدة حياداً دائماً لا يمكن لها أن تخوض الحرب إلاّ للدفاع عن نفسها وعن حيادها كذلك تحرم الدولة من الدخول في معاهدات في تجرها إلى حرب كمعاهدات التحالف والضمان المتبادل كذلك تلتزم بالإمتناع عن مساعدة أي فريق من الفرقاء المتحاربين.

وفي مقابل ذلك فإن الدول الأخرى ينبغي عليها أن تحترم حياد تلك الدولة فلا تتخذ من التصرفات ما من شأنه الإخلال بهذا الحياد.

والمثل الحالي للدولة الموضوعة في حالة حياد دائم هي سويسرا التي بدأ حيادها سنة ١٨١٥ في مؤتمر فيينا.

الحياد الخاص بمناطق محدودة:

وكما يمكن أن يكون الحياد الدائم شاملاً لكل الدولة يمكن أن يكون خاصاً بمناطق محدودة منها فقط. وعادة ما تكون تلك المناطق واقعة على الحدود فيما بين دولتين تلافياً لما يقع بينهما من إحتكاكات ومصادمات قد تؤدي الى الحرب فيما بينهما، وإما باعتبارها طرقاً عامة للمواصلات الدولية وبالتالي يتم وضعها في حالة حياد دائم لمصلحة الجماعة الدولية بأكملها.

ومثال الحالة الأولى منطقة الحدود بين السويد والنرويج وبالنسبة للحالة الثانية البحر الأسود وقناة بنما وقناة السويس.

ثانياً: تقسيم الدول بناء على وحدة السلطة الحاكمة أو تعددها

تنقسم الدول بالنظر الى وحدة أو تجزئه السلطة السياسية فيها الى دول بسيطة ودول مركبة.

أولا: الدول البسيطة:

الدول البسيطة (أو كما يعبر عنها البعض الدولة الموحدة) هي تلك الدولة التي تتولى ادارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة سياسية واحدة ولعل غالبية دول العالم تنتمي الى هذا النوع من الدول كإنجلترا وفرنسا وإيطاليا واليونان والسعودية... الخ.[1]

ثانياً: الدول المركبة:

ويقصد بالدول المركبة تلك الدول التي تتجزأ السلطة السياسية فيها. وتبعاً فإنها تأخذ صوراً مختلفة[2] على أننا سنقتصر هنا على دراسة الدول التي تنتمي الى الشكل الاتحادي (الفيدرالي).

---

(١) أنظر في تقسيم الدول إلى بسيطة ومركبة.
الشافعي محمد بشير، نظرية الإتحاد بين الدول العربية وتطبيقاتها بين الدول العربية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الإسكندرية سنة ١٩٦٣. مفيد شهاب، القانون الدولي العام، القاهرة ١٩٧٤ ص١٨١ وما بعدها. على صادق أبو هيف المرجع السابق، ص١٩٨، حامد سلطان، عائشة راتب وصلاح عامر، المرجع السابق ص١١١ وما بعدها. محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام المرجع السابق ص١٦٧ وما بعدها.

(٢) تتخذ الدول المركبة صوراً عدة نذكر منها: دولة الإتحاد الشخصي، الذي وجدت له صور تاريخية نتيجة لقوانين توارث العروش، ويتم باجتماع دولتين تحت عرش واحد مع إحتفاظ كل من الدولتين باستقلالها الكامل. كما يزول الإتحاد بموت الجالس على العرش أو بتغيير نظام=

وأول ما يلاحظ على الدول التي تنتمي الى هذا الشكل هو إنها تنشأ بموجب اتفاقية دولية تحدد الصورة التي تتخذها الدولة من صور الشكل الاتحادي أي اما ان تأخذ صورة الدول المتعاهدة، وأما أن تأخذ صورة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) على التفصيل الذي نعرض اليه فيما يلي:

الصورة الاولى: الدولة المتعاهدة (الاتحاد الكونفيدرالي):

تنشأ الدول المتعاهدة بموجب اتفاقية دولية يتفق فيها أطرافها على انشاء هيئة مشتركة فيما بينهم تضم ممثلين عنهم يتكلمون بإسم الدول التابعين لها، وهدفهم التشاور في الامر المشتركة واتخاذ القرارات بشأنها لتقوم الدول الداخلية في هذا النوع من الاتحاد بتنفيذها بوسائلها الخاصة. ويلاحظ أن الهيئة المشتركة لا تعد من قبيل السلطات الحاكمة وليس لها أن تلزم رعايا أي دولة من الدول الداخلة في الاتحاد بالقرارات التي تصدرها إلا اذا قامت هذه الدولة بنفسها بتنفيذ هذه القرارات.

أما من حيث علاقة دول هذا النوع من الاتحاد بعضها ببعض فإنها تعد من قبيل العلاقات بين دول مستقلة، وعلى ذلك فلكل دولة أن تبرم ما شاء لها من المعاهدات دون أن تلتزم بذلك الدول الأخرى الشركاء معها في الاتحاد. واذا قامت حرب بين دولة من دول الاتحاد ودولة أخرى خارجه عنه فلا يستتبع هذا بالضرورة دخول بقية دول الاتحاد في تلك الحرب.

والأمثلة التي يمكن أن تضرب لهذا النوع من الإتحادات: اتحاد الدول العربية الذي قام بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة اليمنية، والإتحاد

= الحكم الملكي. ومثال هذا النوع من الإتحاد ذلك الذي قام بين إنجلترا وهانوفر سنة ١٧١٤، وهولندا ولوكسمبرج سنة ١٨١٥. وهناك الإتحادات الناتجة عن تصفية الإمبراطوريات الإستعمارية ونوال الأقاليم المختلفة التي كانت تابعة للإمبراطورية لاستقلالها مع بقائها مرتبطة بالتاج الإمبراطوري برابطة معنوية فحسب ولعل المثل الحالي الوحيد لمثل هذا الإتحاد هو الكومنولث البريطاني.

الذي قام بين دول ميثاق طرابلس والذي ضم جمهورية مصر العربية وسوريا وليبيا والسودان.

الصورة الثانية: الدولة الاتحادية (الاتحاد الفيدرالي):

تنشأ الدولة الإتحادية بموجب إتفاقية دولية بين الدول الراغبة في الدخول في اتحاد فيدرالي فيما بينها من شأنه أن ينقل السيادة الخارجية الى هيئة عليا تتولى تصريف كافة شؤونها الخارجية، على أنه قد ينقل الى تلك السلطة العليا أحياناً - بعض المسائل الداخلة في الإختصاص الداخلي للدول الداخلة في الاتحاد.

وأهم ما يميز هذا النوع من الدول إنها تصبح جميعاً دولة واحدة مكونة من مجموعة من الدويلات تتمتع بكل أو بعض الاستقلال الداخلي. كما إن رعايا كافة هذه الدويلات يحملون رعوية الدولة الاتحادية، ويكون للدولة الاتحادية دستور اتحادي يسمو على جميع الدويلات الداخلية في الاتحاد ويعلو على الدساتير الداخلية التي قد تكون لتلك الدويلات، كما يكون للدولة الاتحادية برلمان اتحادي يتكون من ممثلين عن جميع الدويلات الداخلة في الاتحاد ويكون لها سلطة قضائية اتحادية وحكومة اتحادية.

ولعل أهم مثل يمكن أن نضربه لهذا النوع من أنواع الدول هو الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من عدد من الولايات، ولكنها جميعاً تحت لواء السلطة الاتحادية سواء السلطة التنفيذية المتمثلة في الرئيس الأمريكي واعضاء وزارته. البرلمان الاتحادي المسمى بالكونجرس والمكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. والقضاء الاتحادي المكون من المحكمة العليا الفيدرالية.

الفرع الثاني
المعيار المذهبي لتقسيم الدول

تمهيد :

لا يعتبر اجتماع الدول في مجتمع معين دفاعاً ضد خطر مشترك خارجي معين بالظاهرة الحديثة. فتاريخ العلاقات الدولية منذ القدم شاهد على العديد من الأمثلة لهذه التجمعات التي اتخذت اسماء مختلفة. كالأحلاف والمحاور .. الخ. بل إن هذه التجمعات كانت تضم - في العديد من الحالات - دولا تنتمي الى اتجاهات ونظم مختلفة ولكنها تتفق في الحاجة الى تحقيق هدف دفاعي مشترك. أي إن الخطر هو الجامع المشترك الذي كان يجمعها في صف واحد.

أما في ألوقت الحاضر فإن هذه التجمعات تأخذ بالدرجة الاولى طابعاً مذهبياً ideologi ue ويسمى تجمع الدول الذي يتسم بإعتناق اعضائه مذهباً معيناً بالكتلة Bloc. وهو اصطلاح شاع استعماله في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية بالذات، وكان لوسائل الإعلام الفضل الأكبر في تحقيق انتشار استعماله.

وأهم ما يميز الكتلة عن «الحلف» أو ما في حكمه هو أن التجمع الأول ليس تقارباً تكتيكياً يقتصر على حالة حربب أو نزاع مسلح معين، وإنما هو تقارب استراتيجي يستند الى الاشتراك في عقيدة مذهبية معينة ينتج أثره في الحرب والسلم.

وعلى ضوء ما سبق فإن اعالم المعاصر ينقسم الى كتلتين مذهبيتين رئيسيتين هما الكتلة الشرقية التي تدور في فلك الاتحاد السوفياتي، والكتلة الغربية التي تمثل الولايات المتحدة الأمريكية نقطة الجذب فيها. على أنه يراعي أن الدول التي تنتمي الى كل كتلة قد تتباعد مواقفها وقد تقترب من

---

(١) Merle, la vie international, Paris, collection U, 1963 P. 146 et s.

مشكلة دولية معينة، كما أنه قد يكون لها تناقضاتها الخاصة بها، الأمر الذي يجعل لها سياسة مستقلة في صدد أمر الأمور الدولية[1]. فكلا القطبين اللذين يأتيان على رأس كل كتلة لا يفرض بالضرورة وجهة نظر أو سياسته على كافة الدول التي تنتمي الى هذه الكتلة أو تلك.

والى جانب هاتين الكتلتين يوجد تجمع ثالث من الدول يحاول عن طريق الافلات من سيطرة الكتلتين السابقتين أن يكون قوة ثالثة بين هاتين الآخيرتين، بحيث يحقق نوعاً من التوازن على مسرح الحياة الدولية، ونقصد بهذا التجمع مجموعة دول عدم الانحياز pays non-alignés.

وعلى ذلك فإن الدول تنقسم بناء على المعيار المذهبي الى ثلاث طوائف:

أ - دول الكتلة الشرقية.
ب - دول الكتلة الغربية.
جـ - مجموعة دول عدم الانحياز.

---

(١) المثل الذي يمكن أن نضربه على صدق هذه الظاهرة هو أن رومانيا - في إطار المعسكر الشرقي - قد إتخذت العديد من المواقف التي تميزت بالإستقلال والتباعد عن مواقف الإتحاد السوفياتي بصدد بعض المشكلات الدولية. فهي الدولة الوحيدة من دول المعسكر الشرقي التي لم تقطع علاقاتها مع إسرائيل في أعقاب عدوان سنة ١٩٦٧. كما أنها إعتنقت سياسة أقل راديكالية - بالقياس إلى الدول الأخرى في المعسكر الشرقي - في تطبيق النظام الماركسي.

وعلى الجانب الآخر نجد أن فرنسا قد اعتنقت مواقف مستقلة بل ومتناقضة في بعض الأحيان خاصة في عهد الجنرال ديغول عن مواقف الولايات المتحدة الأميركية. بل إن معارضة فرنسا - ولوقت طويل - لدخول بريطانيا في السوق الأوروبية المشتركة كان بسبب إتهامها لتلك الدولة الأخيرة باتباع سياسة غير مستقلة في مواجهة الولايات المتحدة.

أضف إلى ذلك أنه من المتصور أن توجد دولتان في إطار معسكر واحد ومع ذلك توجد بينهما المنازعات التي تصل في بعض الاحيان الى حد الصدام المسلح - والمثل على ذلك هو تركيا واليونان فهما تنتميان إلى الكتلة الغربية ومع ذلك فإن العلاقات فيا بينهما مشوبة بتوتر وصل إلى حد القتال، أو التهديد بالحرب.

أولاً ـ دولة الكتلة الشرقية

كانت الكتلة الشرقية هي الأسبق الى الوجود من الكتلة الغربية. بل إن هذه الاخيرة لم تولد الا كرد فعل، وكوسيلة للتوازن مع الكتلة الاولى.

ففي عام ١٩٤٤ ـ ١٩٤٥ قامت القوات السوفياتية بتحرير العديد من دول أوروبا الشرقية من الاحتلال الالماني النازي. وكان طبيعياً أن يجتذب الاتحاد السوفياتي هذه الدول (وهي بولندا والمجر وبلغاريا ورومانيا) الى معسكره، ويفرض عليها عقيدته المذهبية. ثم انضمت تشيكوسلوفاكيا الى هذا المعسكر في فبراير سنة ١٩٤٨، ولحقت بها المانيا الشرقية في سنة ١٩٤٩. ثم فيتنام الشمالية سنة ١٩٥٤ بعد انتصار القوات الفيتنامية على القوات الفرنسية. هذا بالاضافة الى بعض الدول التي تعتنق العقيدة الماركسية في أوروبا وإن كان إرتباطها بالإتحاد السوفياتي ليس بذات القوة الذي عليه الدول المذكورة مثل يوغوسلافيا، بل ان منها ما ينتقد بصورة قاسية سياسة الاتحاد السوفياتي مثل ألبانيا.

والعلاقة التنظيمية التي تربط الاتحاد السوفياتي بحلفائه الأوروبيين متمثل في منتظمين احدهما ذو طابع إقتصادي وهو الكوميكوم، وثانيهما ذو طابع عسكري وهو حلف وارسو. هذا بالاضافة الى ارتباط كل حليف أوروبي بالاتحاد السوفياتي بإتفاقيات ثنائية تكرس هذا الارتباط.

على أن تاريخ هذه الكتلة ـ لم يخل من حركات التمرد على السيطرة السوفياتية التي فرضت على الدول الدائرة في فلكها بالقوة. فمنذ سنة ١٩٤٨ وقع خلاف شهير بين المارشال تيتو رئيس يوغسلافيا وبين ستالين بسبب رغبة يوغسلافيا في أتباع سياسة مستقلة عن سياسة موسكو. ولكن هذه الأخيرة لم تستطيع أن تفرض وجهة نظرها بالقوة على يوغسلافيا ربما بسبب الموقع الجغرافي لهذه الأخيرة البعيد نسبياً عن الاتحاد السوفياتي، والقريب من دول أوروبا الغربية.

ثم أعقب يوغسلافيا كل من بولندا والمجر في تمردها سنة ١٩٥٦ على الوجود السوفياتي وسيطرته على هاتين الدولتين. إلا أن حظ هاتين الدولتين كان أسوأ من يوغسلافيا اذ قامت روسيا باجهاض الحركتين الشعبيتين في كل منهما بالقوة المسلحة. ولم يكن حظ النظام التشيكي بقيادة دوبشيك في سنة ١٩٦٨ بأحسن مما كان عليه الحال بي كل من بولندا والمجر اذ اجتاحت القوات السوفياتية في ربيع ذلك العام الإقليم التشيكي لتسقط نظام دوبشيك وتحل محله نظاماً أكثر ولاء للاتحاد السوفياتي. والواقع أن هذه الحركات الشعبية في الدول المذكورة لم تكن ثورة على النظام الماركسي في حد ذاته بقدر ما كان ضيقاً بالسيطرة السوفياتية عليها.

العلاقة بين الاتحاد السوفياتي وجمهورية الصين الشعبية:

شهد عام ١٩٤٩ انتصار الثورة الاشتراكية في الصين لتصبح هذه الجمهورية الآسيوية الهائلة ذات نظام ماركسي لينيني. وقد كان من المتصور أن تحسب هذه الدولة ـ ببساطة ـ من بين دول المعسكر الاشتراكي، لولا الخصائص الذاتية التي اتسمت بها الثورة الصينية والتي ميزتها عن غيرها من دول ذات المعسكر. فهذه الثورة لم تفرض من الخارج بالقوة المسلحة مثلما عليه الحال بالنسبة لدول أوروبا الشرقية، ومن ثم فإن الأساس الشعبي الذي يستند اليه النظام الماركسي في الصين الشعبية أكثر وضوحاً وروسوخاً عما كان عليه الحال في الدول الأوروبية المنتمية للمعسكر الإشتراكي.

ومن ناحية أخرى فإن السمة المميزة للنظام الإشتراكي للصين إنه يستند الى طبقة الفلاحين، بينما نجد أن ذلك النظام يستند ـ في كل من الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية ـ الى الطبقة العاملة الصناعية. كل ذلك بالاضافة الى الظروف الخاصة بالصين من إقليمية وسكانية والتي تعطي لثورتها بعداً لم يتح لغيرها من دول أوروبا الشرقية[1].

(١) ميرل، المرجع السابق، ص١٥٢ وما بعدها. وأنظرا أيضاً محمد السيد سعيد، الديمقراطية =

ولقد كان طبيعاً أن تتحالف الصين ـ في مطلع عهدها بالثورة الإشتراكية مع قطب العالم الإشتراكي الموجود انذاك وهو الاتحاد السوفياتي . وبالفعل فقد أبرمت العديد من الاتفاقيات التي تكرس التحالف بينهما خاصة ضد اليابان والدول التي قد تهب لمساعدة هذه الأخيرة . كذلك أبرمت الاتفاقيات التي سوت المشكلات الإقليمية بين الصين والاتحاد السوفياتي خاصة ما تعلق فيها بإقليم منشوريا . هذا بالإضافة الى العديد من الإتفاقيات التي أتاحت للصين مساعدات كبيرة من الاتحاد السوفياتي في المجالات الاقتصادية والتقنية .

على أنه سرعان ما بدأت المتناقضات في الظهور في علاقات الدولتين خاصة بعد المؤتمر العشرين للأحزاب الشيوعية الذي صادق على سياسة خروشوف في التعايش السلمي مع الغرب ونبذ سياسة الحرب الباردة .

ثم تصاعد هذا الخلاف نظراً لوجود العديد من المصالح المتعارضة بين كلتا الدولتين ليصل حيناً الى صدام مسلح مباشر ، كما حدث في مارس سنة ١٩٦٩ الذي ذهب ضحيته العديد من القتلى والجرحى من الجانبين ، وأدى الى حشد القوة العسكرية ، لكل من الجانبين استعداداً لمواجهة أوسع نطاقاً . كما قد يصل أحياناً الى صدام غير مباشر وذلك عن طريق تحرك حلفاء الاتحاد السوفياتي ضد الصين في الهند الصينية . ولعل آخر الأحداث هو الحرب الصينية الفيتنامية التي بدأت كما لو كان صراعاً على الحدود ،ونتيجة لاساءة معاملة فيتنام للرعايا الصينيين وطردهم ، ولكنه في حقيقة أمرها فإنها تعد صراعاً على السيطرة على العالم الشيوعي الأسيوي بين الاتحاد السوفياتي من ناحية ، وبين الصين من ناحية أخرى[1] .

= الشعبية ومفهومها في الفكر الماوي ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ٤٧ ، يناير سنة ١٩٧٧ ص٢٣٠ وما بعدها .

(١) أنظر في النزاع بين الدول الشيوعية في آسيا :
ناديا محمود حمزة ، الحروب الشيوعية في جنوب شرقي آسيا : مجلة السياسة الدولية ، العدد ٥٧ ، يوليو سنة ١٩٧٩ ، ص١٥١ وما بعدها .

ثانياً: دول الكتلة الغربية

سبقت الاشارة الى أن الكتلة العربية جاءت كرد فعل لميلاد الكتلة الشرقية وكوسيلة لإنقاء انتشار النفود السوفياتي في أرجاء القارة الأوروبية. وكان طبيعياً أن يكون من أثر تواجد هاتين الكتلتين المتناقضتين مدهبياً أن يتحول تنافسهما الى نوع من الحرب الباردة التي ورثت الحرب الساخنة المنتهية سنة ١٩٤٥. وكانت القارة الأوروبية مسرحاً أساسياً للصراع بين كلا الكتلتين. ولقد أدى هدا الصراع الى البحث عن الوسائل التي يمكن أن يدار بها هذا الصراع، وكيمية تحقيق تقدم استراتيجي في مواجهة الكتلة الأخرى. واذا كان الاتحاد السوفياتي قد أسس مع حلفائه نظاماً اقتصادياً متمثلا في الكوميكون، ونظاماً دفاعياً متمثلا في حلف وارسو، فإن الولايات الأمريكية - وهي بعد قطب الكتلة الغربية - قد مدت الدول الأوروبية بتعضيد اقتصادي هائل متمثل في خطة مارشال، ثم أرست مع حليفاتها الأوروبيات حلفاً هو حلف شمال الأطلنطي

حلف شمال الاطلنطي ومشكلة الدفاع الأوروبي:

ولقد كان أمام الولايات المتحدة أن تواجه معادلة صعبة مؤداها مد حليفاتها الأوروبيات بنظام دفاعي ذري بصورة دائمة، وفي نفس الوقت تضمن عدم اساءة استعمال تلك الأسلحة في غير ما خصصت له، وبدون اذن منها.

كان الطريق الوحيد أمام الولايات المتحدة هو أن تخرج عن سياستها التقليدية المتملة في اعتزال كافة المشكلات والمنازعات التي تدور على الجانب الآخر من الأطلنطي أي القارة الأوروبية - وسعت الى إرساء نظام دفاعي يفرض على كافة الأطراف فيه مجموعة من الإلتزامات المتبادلة. وقد تم ذلك بإبرام معاهدة واشنطن في سنة ١٩٤٩ التي نشأ بمقتضاها حلف شمال الأطلنطي

ولقد إختلف الفقهاء في تفسير وتكييف نصوص المعاهدة المنشئة لحلف شمال الأطلنطي. فقيل بأنه يرسي نظام أمن جماعي إقليمي يرتبط به الدول الأوروبية الغربية والولايات المتحدة. ويهدف الى حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، والتعاون في المجالات السياسية والاقتصادية والعلمية والتقنية (المواد الاولى والثانية والثالثة والسابقة). على أن هناك إتجاه آخر يرى أن نصوص المعاهدة تبرز بجلاء أن الهدف من هذه الأخيرة يتمثل في إقامة حلف دفاعي تقليدي. وهو ما يتضح من نص المادة الخامسة من المعاهدة المذكورة الذي يقضي بأنه كل طرف في هذه المعاهدة يلتزم «استعمالا لحق الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي المقرر في المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة، هذا الميثاق (أي ميثاق حلف شمال الأطلنطي) أن يهب الى مساعدة الطرف والأطراف التي يتم الهجوم سواء بمفرده أو بالاتفاق مع الأطراف الأخرين، وأن يتخذ ما يراه لازماً من التدابير - بما في ذلك استخدام القوة المسلحة - لإرساء ولضمان الأمن في منطقة شمال الأطلنطي». ويرى انصار هذا الاتجاه ان هذا النص يمثل لب ميثاق الأطلنطي، وإن كل ما عداه من نصوص يعد ذا قيمة فرعية.

وعلى أي حال فإن هذا الخلاف لا يعدو أن يكون خلافاً نظرياً بحتاً لأنه من الناحية الواقعية فإن حلف شمال الأطلنطي قد تحول الى تنظيم متكامل تميز على وجه الخوص بإتساع العضوية فيه من ناحية، وبإستكمال بنائه التنظيمي من ناحية أخرى.

فمن ناحية اتساع العضوية فيه نجد أن المعاهدة المنشئة للحلف قد أبرمت باديء ذي بدء بين أمريكا وكندا وانجلترا، وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسومبورج والنرويج والدانيمارك وايسلندا وايطاليا والبرتغال. وفي سنة ١٩٥١ انضمت كل من اليونان وتركيا الى الحلف. ثم لحقت بهما في سنة ١٩٥٤ ألمانيا الاتحادية.

والواقع إن إنضمام كل من تركيا واليونان يكتسب دلالة خاصة في اكتساب عبارة «أوروبا الغربية» مدلولا إيديولوجياً أكثر منه جغرافياً ذلك، أن تركيا لا تنتمي ـ جغرافياً الى أوروبا الغربية وان كانت تشارك دول أوروبا الغربية في انتمائها لما يسمى «بالعالم الحر».

أما من ناحية اكتمال البناء التنظيمي للحلف: فلقد حدث منذ سنة ١٩٥١ ـ ١٩٥٢ تحولا كبيراً نحو إعادة بناء الحلف وتزويده بأجهزة أكثر فاعلية وقدرة على التصرف. فلقد كان لأحداث كوريا، والتوتر السائد بين الكتلتين حول مشكلة برلين أن فكرت الدول المشتركة في الحلف، أن تعد نفسها لمواجهة احتمالات الحرب الخاطفة. لذا فقد أنشئت طائفتين من الأجهزة بعضها مدني والآخر عسكري لتحل محله «لجنة الدفاع Comité de défence» التي أنشأتها معاهدة واشنجطن. هذا الى جانب الجهاز الرئيسي للحلف وهو «مجلس شمال الاطلنطي Conseil de l'atlantique Nord» الذي يمثل العقل المفكر للحلف والذي يناط به بحث كافة المسائل المدنية أو العسكرية(١).

الأحلاف الأخرى في إطار الكتلة الغربية:

والى جانب حلف الأطلنطي الذي يضطلع بالدفاع عن أوروبا توجد ـ أو كانت توجد ـ عدة أحلاف أخرى تهدف الى تأمين الدفاع عن مناط أخرى من العالم. ففي سنة ١٩٥١ أبرم اتفاق دفاعي بين كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، وفرموزا، واستراليا ونيوزيلندا والفلبين وأطلق عليه حلف جنوب شرقي آسيا. وفي سنة ١٩٥٤ أبرم إتفاق بين كل من استراليا ونيوزيلندا والفلبين وباكستان وتايلاند أنشيء بمقتضاه حلف جنوب شرقي آسيا. وهو وان كان يضم عدداً محدوداً من دول هذه المنطقة إلا أنه أسند اليه

---

(١) أنظر في الخلاف حول طبيعة حلف شمال الأطلنطي، وخاصة حول النظرية الفرنسية في ضرورة الرجوع إلى الطبيعة الأصلية لهذا الميثاق باعتباره حلفاً وليس منتظماً دولياً:

Zorgbibe charles, Les Relations Internationales, Paris, thémis, 1975, p. 213 et ss.

مهمة مواجهة التوسع الشيوعي في كافة أرجاء المنطقة المعنية. ولقد انضمت كل من فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الى هذا الحلف كدول منتسبة Membres associés.

ولقد أنشيء الحلف المركزي (حلف بغداد سابقاً) ليكمل الحلقة التي تحيط بدول العالم الشيوعي الدائرة في فلك الاتحاد السوفياتي. على أن هذا الحلف قد فقد كل قيمة له نظراً للحركات الثورية التي أدت الى تغيير نظام الحكم في أهم أعضائه (العراق - ايران - باكستان..) والتي انسحبت منه واحدة تلو الأخرى.

طبيعة العلاقات بين دول الكتلة الغربية:

وعلى غرار ما سبق أن عرضنا له عند حديثنا عن الكتلة الشرقية له، فإن دول الكتلة الغربية لم تظل بمعزل عن الإختلاف الذي وصل في بعض الأحيان الى حد الصراع. فالهدف المشترك بين دول هذه الكتلة المتمثل في الوقوف في وجه الزحف الشيوعي لم يكن كافياً لانتزاع كافة المتناقضات التي توجد في علاقات هذه الدول بعضها ببعض.

فعلى الصعيد الأوروبي نجد أن درجة التعاون بين أعضائه أكثر تقدماً ووضوحاً مما هو عليه الحال بالنسبة لأعضاء الأحلاف الأخرى الموجود في اطار ذات، الكتلة. فالدول الأوروبية تشارك الولايات المتحدة الأمريكية مشاركة فعالة في النشاط الدفاعي لحلف الأطلنطي وغيرها من النشاطات ذات الطبيعة غير العسكرية ولعل ذلك راجع الى تقدم المستوى الصناعي والتقني وكذلك إرتفاع المستوى العسكري للدول الداخلة في هذا الحلف. بينما نجد أنه بالنسبة للأحلاف الأخرى فإن الولايات المتحدة الأمريكية تضطلع بالعبء الأكبر في اعداد خطة الدفاع وتنفيذها هذا الى جانب الالتزامات الإقتصادية الأخرى الواقعة على عاتق الولايات المتحدة وحدها لصالح حلفائها غير الأوروبين.

ومن ناحية أخرى فإذا كان هناك استراتيجية موحدة بين حكومات الدول الداخلة في حلف الأطلنطي متمثلة في الوقوف في وجه اتساع النفوذ الشيوعي في القارة الأوروبية، فإنه على المستوى الشعبي نجد أن هناك قطاع لا يستهان به من الناخبين في كل من ايطاليا وفرنسا - وكلاهما من الأعضاء المهمة في حلف الأطلنطي يصوتون لصالح الحزب الشيوعي في كل من الدولتين، وهذا ما يدفع حكومتيهما الى أن تأخذ في حساباتهما هذه الحقيقة - عند رسم سياستها بكل من الاتحاد السوفياتي وأمريكا.

ومن ناحية أخرى فإن الحليفات الأوروبيات للولايات المتحدة لم تكن مرتاحة تماماً الى الاستسلام للنفوذ الأمريكي داخل حلف الأطلنطي. كما أنها كانت قلقة بشأن احتكار هذه الدولة لوسائل الدفاع النووي عن القارة الأوروبية، واستئثارها بعملية اتخاذ القرار بشأن استخدام هذا النوع من السلاح سواء من حيث تحديد وقته ومداه ومكان انطلاقه والهدف الذي يصيبه. ولقد دفع ذلك بعض دول الحلف الى الاسراع بمحاولة امتلاك السلاح النووي الخاص بها. وهذا ما فعلته كل من فرنسا وبريطانيا. وأعقب ذلك مطالبة هذه الدول للولايات المتحدة أن تكون عملية ادارة الحلف ثلاثية (أي أمريكية - بريطانية - فرنسية).

ومن ناحية ثالثة فإن الدول الأوروبية - خاصة الصغرى منها - كانت تنظر بقلق الى محاولات الدولتين العظميين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي الى إرساء دعائم الوفاق بينهما.

كل ذلك دعا الحليفات الأوروبيات الى الدعوة الى إرساء سياسة أوروبية تهدف الى دفع عجلة التقدم التكنولوجي والصناعي بحيث يمكن أن تحدث التوازن بين مستوى التقدم في كلا الدولتين العظميين، وبين مستوى التقدم الأوروبي في هذه المجالات.

ومن بين العوامل التي ندخلها في الاعتبار عند استعراضنا لطبيعة

العلاقات في إطار الحلف بعض التناقضات بين المصالح الخاصة لدول الحلف أما بين هذه الدول بعضها ببعض، وأما بينها وبين الحلف ذاته.

فتناقض المصالح الخاصة بكل من تركيا واليونان سواء المتعلقة منها بقبرص أو تلك المتعلقة ببحر ايجة، ومطالبة كل منهما حلف الأطلنطي بمساندة وجهة نظرها في هذه المنازعات جعلت العلاقات بين هاتين الدولتين وبين الحلف تمر بأزمات متباينة من حيث خطورتها. وكذلك تحال بالنسبة للبرتغال والحلف حول سياستها في انجولا التي كانت مستعمرة برتغالية قبل حصولها على الاستقلال.

ثالثاً: مجموعة الدول غير المنحازة

كانت نهاية الحرب العالمية الثانية إيذانا ببدء انهيار الامبراطوريات الاستعمارية القديمة التي كانت كل من فرنسا وانجلترا تأتيان على رأسها. ومن ثم بدأت حركة تصفية الاستعمار وحصول العديد من المستعمرات القديمة على استقلالها ودخولها الى المجتمع الدولي بصفتها دولا مستقلة ذات سيادة.

على أن الدول حديثة الاستقلال قد ورثت كل آلام ومصاعب عهود الاستعمار من تخلف واستنزاف. فاستقلالها لم يكن إذن نهاية للصعوبات التي تحيط بها وانما كانت البداية الى ذلك نظراً لأنها أصبحت - وحدها - مسؤولة عن مواجهتها ووضع سياسات استغلال مواردها من ناحية، وتحملها لمسؤولية تحقيق التنمية ومواجهة مشاكل ما بعد الاستقلال في جميع النواحي الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من ناحية أخرى.

ولقد انطلقت أول دعوة على المستوى الفقهي للبحث عن مكان هذه الدول بين دول العالم الموجودة من قبل من جانب أحد الجزائريين المنفيين في القاهرة وهو مالك بنابي حيث صاغ نظريته في سنة ١٩٥٥ حول «الافرو - آسيوية» والتي قسم العالم بمقتضاها الى محورين: محور يضم الدول المتقدمة وهو محور

« واشنـطن ـ موسكو » . ومحوراً آخر يضم الدول المتخلفة ، وهو محور « طنجة ـ جاكرتا » . وقد أطلق صاحب هذه النظرية الدعوة الى تضامن هذه الشعوب بعضها ببعض للاضطلاع بأعباء مرحلة ما بعد الاستقلال والإنطلاق نحو التنمية : ليس هذا فقط ، وإنما أيضاً ـ وهذا هو ما يميز هذه النظرية ـ مساعدة الدول المتقدمة لتلافي خطر هذا التقدم وتبصيرها بضرورة الانتصار على إغراءات نفوذها الواسع وعدم الانزلاق الى مخاطر الصراع والصدام .

« فالافرو ـ آسيوية » أتت للعالم بمذهب أخلاقي جديد ، يهدف الى مساعدة الإنسانية لتجاوز علاقات القوة ، ومظاهر الصراع[١] .

أما على مستوى واقع العلاقات الدولية فلقد كان مؤتمر باندونج المنعقد في ١٨ ابريل سنة ١٩٥٥ أول خطوة في إتجاه الاهتمام بمشكلات الشعوب الملونة التي حمل ذلك المؤتمر إسمها . فلقد أخذت المبادرة خمس دول أسيوية هي بيرما ، وسيلان والهند ، واندونيسيا والباكستان ، ودعت خمس وعشرين دولة افرواسيوية الى المؤتمر المذكور . إلا أنه ضم انذاك دولا لا تحكم بينها سوى الرابطة الجغرافية ، وانها دعت جميعاً الى أتباع سياسة معادية للاستعمار ، والى ضرورة تصفية كل أشكاله[٢] . وكان الاعلان الصادر عن المؤتمر بما تضمنه من مبادىء ايذن ببدء مرحلة جديدة من مراحل العلاقات الدولية ، كما كان

---

(١) Zorbgibebe, op. cit., p. 247.

وأنظر في هذا أيضاً :

Jouve Edmond, Relations Internationales du tiers monde, Paris, Berger - Levrawlt, 1976 P. 14 et s.

(٢) فلقد ضم مؤتمر باندونج دولا تتفاوت من حيث المذاهب السياسية التي تتبعها كما تتفوات من حيث مستوى التقدم الإقتصادي والتقني فاليابان وهي دولة ذات نظام رأسمالي ومستوى إقتصادي متقدم كانت مدعوة إلى المؤتمر إلى جانب الصين وهي دولة شيوعية ، والدول الأفريقية البالغة الفقر .

مبشراً بميلاد مجموعة جديدة من الدول لعبت دوراً بالغ الأهمية في الحياة الدولية[1].

من الأفرو - آسيوية الى عدم الإنحياز:

كان مؤتمر باندونغ بداية لسلسلة من المؤتمرات تضم على وجه خاص الدول حديثة الاستقلال التي درات في تضامن الشعوب الأرفيقية الآسيوية طريقها الى مستقبل أفضل بعيداً عن مؤثرات وضغوط الدول الكبرى من ناحية ونأيا بجانبها عن الصراع بين الكتلتين. على أن الأمور لم تمض بيسر وسهولة بدول هذه المجموعة فلقد طرأ من الأحداث ما أثر على تضامن دول هذه المجموعة. من ذلك مثلا النزاع الهندي الصيني الذي اندلع في مطلع الستينات (١٩٦٢)،

---

(١) نص الإعلان الختامي الصادر عن مؤتمر باندونغ في ٢٤ أبريل سنة ١٩٥٥ على المبادىء العشرة الآتية المتعلقة بالتعايش السلمي فيما بين الدول:

١ - إحترام الحقوق الأساسية للإنسان وفقاً لمبادىء وأهداف ميثاق الأمم المتحدة

٢ - إحترام السيادة السلامة الإقليمية لكل الأمم

٣ - الإعتراف بالمساواة بين كافة الأجناس، والمساواة بين كافة الشعوب الصغيرة منها والكبيرة.

٤ - حق كل دولة في الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي عن نفسها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة.

٥ - أ - رفض اللجوء الى إتفاقيات الأمن الجماعي التي تهدف الى خدمة المصالح الخاصة للدول العظمى أياً كانت. (ب) رفض ممارسة الدول العظمى أياً كانت ضغوط على الدول الأخرى.

٦ - الإمتناع عن أعمال العدوان أو التهديد بها أو استخدام القوة ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السايسي لدولة ما.

٧ - تسوية كافة المنازعات الدولية بالطرق السلمية، مثل المفاوضات، والصلح، والتحكيم، والتسويات القضائية وكافة الوسائل الأخرى السلمية التي تختارها الدول المعنية، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة.

٨ - تشجيع المصالح المتبادلة والتعاون.

٩ - إحترام العدالة والالتزامات الدولية.

والخلاف الدائر حول ما اذا كانت هذه الحركة تمثل تجمعاً لحكومات الدول الأسيوية والافريقية أو لشعوب تلك الدول، والذي انتهى الى ترجيح التصوير الاخير وانشئت سكرتارية دائمة في القاهرة لتضامن الشعوب الأسيوية والأفريقية. ومع توالي استقلال الدول الأفريقية ظهر تيار قوي نحو الاتجاه الى ارساء وحدة بين الدول الأفريقية، ومن ناحية أخرى فقد قادت مصر حركة القومية العربية الأمر الذي أثر بلا شك على حركة الدول الافرو أسيوية لتظهر الى جانبها حركات سرقت منها الأضواء كالدعوة الى الوحدة الأفريقية، والدعوة الى الوحدة العربية. بل أنه حتى داخل حركتي الوحدة الأفريقية والوحدة العربية لم تسلم من الخلافات الحادة بين الأجنحة المختلفة داخل كل مجموعة من هاتين المجموعتين ولقد كان محصلة هذه التطورات هي محاولة إيجاد صيغة أكثر تحديداً وأقل اعتماداً على مجرد الإطار الجغرافي. وقد تمثلت هذه الصيغة في حركة الدول غير المنحازة.

ففي الفترة ما بين ٥ الى ١٢ يونيو سنة ١٩٦١ انعقد في القاهرة مؤتمر ضم تسع عشرة أفرو - آسيوية الى جانب كل من يوغسلافيا وكوبا ليضعوا تعريف ومبادىء حركة عدم الانحياز المتمثلة في خمس مبادىء:

١ - اتباع سياسة مستقلة مستندة الى التعايش وعدم الإنحياز.

٢ - مساندة حركات التحرر الوطني.

٣ - عدم الانضمام الى أي حلف عسكري جماعي في اطار الصراع بين الدول العظمى

٤ - عدم الدخول في أي حلف ثنائي مع أي من الدول العظمى.

٥ - عدم السماح بإنشاء أية قواعد عسكرية لأي دولة أجنبية على إقليم الدولة غير المنحازة.

ولقد عرف معسكر الدول غير المنحازة خلافات في الرأي حول الإستراتيجية التي ينبغي اتباعها - فهناك رأي ذهب الى ضرورة اعطاء أولوية

الإهتمام بمشاكل التنمية والعلاقات بين الشمال والجنوب أي بين الدول الغنية والدول الفقيرة، بينما ذهبت وجهة نظر أخرى الى ضرورة الإهتمام بمشكلات الحرب والسلام والعلاقات بين الشرق والغرب أي بين الكتلة الشرقية والدول الغربية بإعتبار أنه لا توجد مشاكل أكثر الحاحاً في أهميتها كمشاكل الحرب والسلام الدوليين.

كذلك ظهر الخلاف حول مدى التأثير الذي ينبغي أن تكون عليه حركة عدم الانحياز فالبعض ذهب الى ضرورة جعل الحركة ذات اتجاه عالمي، بينما قنع البعض الاخر بضرورة تكريس الحركة لحماية الاستقلال الذي حصلت عليه حديثاً دول أفريقيا وآسيا.

وأياً ما كان الأمر فإن مؤتمر دول عدم الإنحياز المنعقد في الجزائر في سنة ١٩٧٣ كان يمثل علامة هامة على طريق حركة الدول غير المنحازة. فكما قيل بأنه في المؤتمرات السابقة - كانت سياسة دول هذه الحركة هو رفض كل ما يأتي من جانب اقطاب الكتلتين الاخرين، حيث كانت كلمة «لا» تحتل مكان الصدارة في الحلول والبيانات الصادرة عن هذه المؤتمرات. أما منذ مؤتمر الجزائر فإن دول هذه الحركة بدأت في أتباع سياسة أكثر إيجابية اذ حاولت اعادة صياغة العلاقات بين دول الشمال والجنوب، والعلاقة بين الدول الصناعية والدول المتخلفة. كما طالب هذا المؤتمر - وبوضوح شديد - بضرورة وضع نظام إقتصادي عالمي جديد تنصف فيه الدول المتخلفة، وتتحمل فيه الدول المتخلفة، وتتحمل فيه الدول المتقدمة بالتزامات محددة لصالح الدول الفقيرة، ومن ثم فإن مشكلات التنمية بدأت تحتل مكان الصدارة بعد ما تراجع شعار المؤتمرات السابقة بضرورة تصفية الاستعمار والافلات من ضغوط الكتلتين ومحاربة الاستعمار الجديد... الخ.

الفرع الثالث

المعيار الاقتصادي لتقسيم الدول

تمهيد :

أخذت العوامل الإقتصادية تفرض نفسها على العلاقات الدولية كعامل مؤثر وهام في أعقاب الحرب العالمية الثانية وبدء ظاهرة تصفية الاستعمار التي نقلت المجتمع الدولي من المجتمع يتكون من عدد محدود من الدول تتوافر لها درجة معينة من التجانس في ظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية الى مجتمع يقترب من العالمية . يتكون من دول تفصل بينها فوارق هائلة على كافة المستويات السياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية وتنقسم الدول وفقاً للمعيار الإقتصادي الى طائفتين: الدول المتقدمة ، والدول المتخلفة .

أسباب عدم المساواة الإقتصادية بين الدول :

يرجع التفاوت في المستويات الإقتصادية للدول المختلفة الى أسباب يختلط فيها تأثير العوامل الطبيعية مع النشاط الإنساني . فالطبيعة قد تسخو في عطائها لبعض الدول وقد تمسك عن بعضها الاخر . على أن ذلك لا يعني بالضرورة أن الاولى تدخل في عداد الدول المتقدمة بينما ينتفي عن الأخرى ذلك الوصف . فالعنصر الانساني قد يكون حاسماً في كيفية استغلال وادارة موارد الدولة ، وقدرتها على الاستفادة منها على افضل وجه .

ونستعرض فيما يلي بعض مظاهر التفاوت في الظروف الإقتصادية الواقعية للدول المختلفة ، سواء ما كان يرجع منها الى عوامل طبيعية بحته ، أو تلك التي يتدخل فيها النشاط الإنساني ، مبرزين في كل حالة مدى اعتداد القانون الدولي بهذا التفاوت .

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك محمد السعيد الدقاق . من المساواة الوفائية إلى عدم المساواة التعويضية [illegible] قانون الدولي للتنمية [illegible] ص [illegible] وما بعدها

أولا : الأسباب الطبيعية لعدم المساواة الإقتصادية

التفاوت في الموقع الجغرافي سبب من أسباب عدم المساواة الإقتصادية:

اعتد القانون الدولي المعاصر ببعض الظروف الجغرافية للدول المختلفة ورتب عليها طائفة من الحقوق والالتزامات المتبادلة تنبثق عن وجود دولة ما في موقع جغرافي معين.

ولم يكن القانون الدولي البحري، أو قانون الأنهار الدولية سوى صدى لإحتفاء القانون الدولي بهذه العناصر الجغرافية. فالدولة المحصورة مثلا أي الدول التي ليس لها مطل على البحار لا تتساوى بطبيعة الحال في الدول الساحلية من حيث ظروفها الاقتصادية، كما ان درجة استفادتها بالبحار ومواردها المختلفة لا تأتي بذات القدر الذي تتمتع به الدول الساحلية رغم أن القانون الدولي البحري المعاصر قد أتاح لها في حدود معينة الاستفادة من تلك الموارد.

ثانياً: الأسباب التقنية لعدم المساواة الإقتصادية

لعل المجال التقني هو الذي يتجلى فيه أثر النشاط الإنساني في إيجاد نوع من عدم المساواة بين دول العالم المختلفة. فالتقدم الصناعي والفني، وتوافر الإختراعات والمخترعين لا يتاح لكل دولة على جناح واحد، وإنما يتوقف ذلك على العديد من العوامل، يحتل منها العامل البشري مكان الصدارة.

ولقد حاول القانون الدولي المعاصر البحث عن صيغة للتخفيف من الآثار السيئة لعدم المساواة فيما بين الدول في المجال التقني، فكانت فكرة «التراث المشترك للانسانية» من أحدث الافكار التي استحدثها القانون الدولي لتحقيق هذا الهدف.

فكرة التراث المشترك للإنسانية والدور التعويضي للقانون الدولي الحديث:

يقصد بالتراث المشترك للإنسانية ما يوجد في قيعان البحار والمحيطات وما

تحت القاع من ثروات. ولقد قرر مشروع الإتفاقية المتعلقة بقانون البحار في المادة ١٣٧ إن كافة الموارد التي توجد في هذه المناطق لا تخضع لسيادة أحد ولا يحقلأي دولة أو لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يدعي حق الملكية عليها وتكون كافة هذه الموارد منوطة بالبشرية جمعاء.

والواقع إن هذه الموارد لا يمكن إستخراجها إلا اذا توافر لدى الدولة المعنية حداً أدنى من الوسائل التقنية التي يمكن أن تعمل في الأغوار السحيقة لقاع البحار والمحيطات. ومن هنا تظهر أهمية إستحداث فكرة التراث المشترك للإنسانية في أنها تتلافى خطراً مزدوجاً:

أولاً: فهي تتلافى من ناحية خطر الإندفاع إلى إستخراج المعادن والموارد الأخرى الموجودة في قاع البحار والمحيطات وما تحت القاع. مثل هذا الإندفاع قد يضر بإقتصاديات الدول المتخلفة المنتجة للمواد الأولية الشبيهة بتلك التي تستخرج من قاع البحار والمحيطات مما يعود بالضرر على دخلها القومي.

ثانياً: إن ترك أمر إستخراج هذه الموارد والمواد الخام من قاع البحار إحتكاراً على الدول المتقدمة تقنياً. لأن الدول المتخلفة لا تملك من الناحية العملية - إمكانية استخراجها لإفتقادها إلى الوسائل الكفيلة بذلك. وهذا بالضبط ما أرادت الدول النامية تلافيه بإصرارها على جعل موارد قيعان البحار والمحيطات من قبيل التراث المشترك للإنسانية حتى ترسي تنظيماً لكيفية استخراج واستغلال هذه المواد والموارد حفاظاً لحقها واشتراكاً فيما يعود من دخل منها.

تصنيف الدول استناداً للمعيار الإقتصادي

الدول المتقدمة والدول المتخلفة: صعوبة التصنيف:

لعل المهمة الشاقة التي ينبغي على القانون الدولي للتنمية الإضطلاع بها هي محاولة التوفيق بين فكرة المساواة في السيادة بالمعنى الذي عرفه القانون الدولي التقليدي وبين عدم المساواة الواقعية بين الدول المختلفة. وهذا لا يتحقق كما يرى فقه القانون الدولي للتنمية ـ إلا من خلال الاعتراف بتعدد المراكز القانونية للدول الناجم عن انتمائها الى طوائف متعددة من الدول تتفاوت بتفاوت مستواها الإقتصادي.

وصعوبة هذه المهمة تعود الى أن وصف الدولة بأنها متقدمة أو متخلفة يعتمد على عوامل كثيرة متشعبة ومعقدة، لا تتوافر بنفس القدر في الدول المراد إدخالها في إحدى هاتين الطائفتين.

والنتيجة الطبيعية لذلك ـ وكما قيل بحق ـ إنه يصبح من العسير إن لم يكن من المستحيل ـ مع تعريف موحد للدول المتقدمة، وآخر يصدق على كافة الدول المتخلفة دون تمييز بين ما يوجد داخل هاتين الطائفتين من تفاوت بين الدول التي تندرج في إطار أي منهما. وأياً ما كان الأمر فقد اقترحت ـ سواء على مستوى الدراسات الفقهية أو فيما جرى عليه العمل في المنتظمات الدولية عدة معايير يستعان بها في تعريف الدول المتقدمة والدول المتخلفة، وفي التمييز ـ داخل طائفة الدول المتخلفة ـ بين مستويات متدرجة من التخلف تقتضي معاملة خاصة لكل دولة تنتمي الى كل مستوى من هذه المستويات.

الأساليب المتبعة في تصنيف الدول بحسب مستوى التنمية فيها:

على الرغم من أننا لا نريد التعرض بتفصيل كبير لدراسة الأساليب التي إقترحت لتصنيف الدول المختلفة بالنظر الى مستوى التنمية الإقتصادية فيها، ولا لدراسة المعايير التي إعتمد عليها في هذا الصدد. وعلى الرغم مما قد يتبادر

الى بعض الأذهان من خروج مثل هذه الدراسة عن نطاق الدراسات القانونية بوجه عام والقانون الدولي بوجه خاص، إلا أننا نرى التعرض - ولو في عجالة - لدراسة مثل هذه الأساليب لما لها من أهمية لا تنكر خاصة اذا علمنا انها تفيد في إرساء تصنيف للدول المختلفة الى مواقف متعددة لتصبح كل طائفة منها بعد ذلك محلا لمعاملة متميزة من جانب القانون الدولي للتنمية. أو بمعنى آخر فإنها تعين على إرساء نظام قانوني متميز لكل طائفة من طوائف الدول بحسب مستوى التنمية فيها.

ولعل من أشهر الوسائل التي أتبعت في هذا الصدد تلك التي اعتمد فيها في تحديد الطوائف المختلفة على معايير فنية وتلك التي تستند الى تحرير قائمة يذكر فيها ما يعد من الدول متقدمة وما يعد منها متخلفة وتلك التي تستند إلى إدخال الدول نفسها طواعية في إحدى الطوائف وهو ما يعرف بنظام الترشيح الذاتي auto–élection.

أولاً: الاعتماد على معايير فنية:

اذا كانت المعايير التي تم اعتناقها في هذا الصدد تتمثل أحياناً في الإعتماد على الخصائص السكانية للدول المعنية، أو في طريقة تكوين وتراكم رؤوس الأموال فيها، وفي مستوى الإدخار القومي، وفي مستوى استهلاك الطاقة وفي مستوى الأمية... الخ، إلا أنه يبدو أن المعيار الراجح في تحديد مستوى الدولة من حيث النمو والتخلف يتمثل في مستوى الناتج القومي الاجمالي produit national brut منسوباً الى عدد السكان. فاذا كان نصيب الفرد يدنو عن مستوى معين في العام (تدرج هذا المستوى من ٥٠٠ دولار الى ٧٥٠ دولار الى ١٠٠٠ دولار سنوياً) اعتبرت هذه الدولة متخلفة. إما اذا زاد عن ذلك دخلت في عداد الدول المتقدمة.

على أنه سرعان ما ظهرت عيوب هذا الإسلوب. فهذه المعايير تعتمد -

بوجه عام - على معلومات وإحصائيات وطنية قد تطابق الحقيقة حيناً وقد تتجاوزها أحياناً أخرى بحسب ما تراه الدولة محققاً لصالحها الخاص، الأمر الذي قد يخلع عن التصنيف المبتغي صفة الواقعية.

ثانياً: تحرير القوائم:

قد دأبت المنتظمات الدولية على اللجوء إلى اسلوب تحرير قوائم معينة يذكر فيها ما يعد من الدول داخلا في عداد الدول المتقدمة، وما يعد منها داخلا في إطار الدول المتخلفة. من ذلك مثلا القائمة التي حررتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٦٣ بمناسبة طرح مشكلة تمويل قوات الطوارىء الدولية في الشرق الأوسط والكونجو ذكرت فيها أربعاً وعشرين دولة واعتبرتها من قبيل الدول المتقدمة.

ومن ذلك أيضاً التقرير الذي أعده منتظم التعاون الإقتصادي والتنمية سنة ١٩٦٩ الذي اعتبر فيه أن الدول التي تتلقى معونات فنية تعد من قبيل الدول المتخلفة، وحددها بدول القارة الأفريقية (ما عدا جنوب أفريقيا) وكافة دول القارة الأسيوية (ما عدا اليابان) وكافة دول أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية، وكافة دول المحيط الهادي ما عدا استراليا ونيوزيلندا. أما في القارة الأوروبية فقد اعتبر التقرير كلا من قبرص واسبانيا واليونان وتركيا ويوغوسلافيا ومالطة من قبيل الدول المتخلفة.

ثالثاً: نظام الترشيح الذاتي auto-élection

ومؤدى هذا النظام ان الدولة المعنية هي التي تحدد الطائفة التي تريد ان تندرج تحت لوائها. ولقد ظهر هذا الإسلوب في تصنيف الدول الى طوائف عديدة على أثر الصعوبات التي كشف عنها اسلوباً الاعماد على معايير فنية والقائمة فلقد قيل بأن تحرير قائمة لا يمكن له أن يفلت - بصورة أو بأخرى - من

ضرورة الاعتماد على معيار معين لتصنيف الدول الوارد ذكرها في هذه القائمة. وعندئذ فإن هذه الأخيرة قد تأتي مشوبة بذات المآخذ الذي أشرنا اليها عند حديثنا عن الإسلوب الاول من التصنيف.

لذلك فقد توصلت الدول الى إسلوب ثالث وجدته أنه أكثر الأساليب بعداً عن الإنتقادات السابقة وهو أسلوب الترشيح. فالدولة هي التي تصنف نفسها في الطائفة التي تراها اكثر ملاءمة لظروفها.

وعلى الرغم من ارتياح الدول - غنيها وفقيرها - لهذا الإسلوب دون غيره من الأساليب الأخرى في التصنيف، إلا أنه لم يظل بعيداً عن متناول النقد. فهذا الأسلوب يصبح موضع النظر بالنسبة للدول التي تقف على حرف، وتتأرجح على حدود التقدم والتخلف، الغنى والفقر. لذلك فقد عرفت السوابق الدولية حالات لم يسلم فيها لبعض الدول بالوصف الذي ارادته لنفسها. من ذلك رفض دول السوق المشتركة التسليم بوصف الدولة النامية لكل من « اسبانيا والبرتغال وتركيا وفورموزا وكوبا ورومانيا » رغم أن هذه الدول قد وصفت نفسها بهذا الوصف املا في الحصول من السوق على معاملة تفضيلية وفقاً للبرنامج الذي وضعته السوق سنة ١٩٧١ لمعاونة الدول النامية والذي أطلق Système généralisé de préférence. كذلك فإن مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للتجارة والتنمية 2ème CNUCED المنعقد في نيودلهي سنة ١٩٦٨ قد جعل من هذا الاسلوب أساساً لمنح الدول التي تصف نفسها بأنها متخلفة معاملة تفضيلية خاصة فيما يتعلق بمعاملة سلعها جمركياً. إلا أنه أتاح للدول المتقدمة - في ذات الوقت - أن تحجب هذه المعاملة التفضيلية كلما وجدت أن صفة الدولة المتخلفة لا تتوافر في الدولة المعنية.

الطوائف الفرعية للدول المتخلفة:

واذا كانت الأساليب السابق ذكرها قد ابتغت في تصنيف الدول الى

طائفة الدول المتقدمة وطائفة الدول المتخلفة، إلا أنه سرعان ما برز أمام الأعين أن هناك عدم مساواة نسبية حتى داخل كل طائفة. ففي طائفة الدول المتخلفة (وهي التي تعنينا دراستها) تبين أن هناك مجموعة منها أكثر تخلفاً من الأخرى، وهذا ما فرض الحاجة الى إرساء طوائف فرعية داخل طائفة الدول المتخلفة بما يعكسه ذلك من آثار على القاون الدولي، ذلك إنها تصبح مخاطبة بقواعد تختلف عن تلك التي تخاطب بها الدول الأخرى حتى ولو كانت تنتمي الى طائفة الدول المتخلفة. فكما قيل بحق « فإنه من الظلم أن نعامل معاملة متساوية من ليسوا بمتساوين ».

وعلى أية حال، فإنه بعد تردد حول جدوى إرساء تصنيف فرعي داخل طائفة الدول المتخلفة بالمعنى الذي أشرنا إليه بدأت إرهاضات إرساء هذا التصنيف في مؤتمر الجزائر المنعقد في سنة ١٩٦٧ الذي جاء فيه أنه من غير المرغوب فيه أن يعطي تعريفاً شاملا ومجرداً للدول المتخلفة.... وإنما يحسن ترك تنظيم هذا الموضوع لإتفاق مشترك ولاحق بين الدول المتخلفة المعنية في الوقت المناسب ».

ثم جاء المؤتمر الثاني للأمم المتحدة للتجارة والتنمية المنعقد في نيودلهي سنة ١٩٦٨ ليخطو خطوة الى الأمام نحو « الإعتداد بصفة خاصة بحاجات الدول الأكثر فقراً عند إتخاذ تدابير تهدف الى مراعاة الدول القليلة النمو Pays peu développés.

على أن إرساء الطوائف الفرعية للدول المتخلفة المتدرجة بحسب درجة النمو فيها قد تم صراحة عند قيام الجمعية العامة بوضع « استراتيجية دولية للتنمية » سنة ١٩٧٠ والتي سعت بواسطتها الى مراعاة جانب الدول الأكثر فقراً عند تنفيذ خطتها العشرية للتنمية.

فلقد جاء القرار رقم ٢٧٢٤ الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٥ اكتوبر ١٩٧٠ لينص على ضرورة تحديد ما يعد من الدول المتخلفة أكثر

تخلفاً. ولقد اعتنق في تصنيفه للدول المتخلفة الى طوائف فرعية على ثلاثة معايير:

المعيار الاول:

ويعتمد على ما اذا كان معدل دخل الفرد الاجمالي ١٠٠ دولار أو أقل في العام.

المعيار الثاني:

ويعتمد على ما اذا كانت نسبة التصنيع في تحقيق الناتج القومي الإجمالي يساوي أو يقل عن ١٠٪.

المعيار الثالث:

ويعتمد على ما ذا كانت نسبة القادرين على القراءة والكتابة من بين من يزيد سنهم عن ١٥ سنة تساوي أو تقل عن ٢٠٪.

ثم اضيف الى هذه المعايير معياران آخران في المؤتمر الثالث للأمم المتحدة والتنمية. III CNUCED. أولهما هو الظروف الجغرافية غير المواتية للدولة، مثل الدول المحصورة والدول التي يتكون اقليمها من جزيرة Pays insulaire، والدول التي لحقها ضرر بالغ بسبب الأزمات الإقتصادية أو بسبب الكوارث الطبيعية.

الفصل الثاني

اعضاء المجتمع الدولي من غير الدول

المبحث الأول

المنتظمات الدولية

اذا كانت الدول هي الأشخاص الكاملة للقانون الدولي أي إنها تصلح لأن تدخل في كافة صور العلاقات الدولية، كما لها أن تأتي كافة صور التصرفات الدولية، إلا أنها ليست مع ذلك الأشخاص الوحيدة في إطار المجتمع الدولي بل لقد توصلت الدول الى الانتظام في إطار مؤسسات دولية تعمل على تحقيق أهداف مشتركة بينها كلما كان تحقيق هذه الأهداف أمراً تقصر عنه الجهود الفردية أو الثنائية للدول. هذه المؤسسات أطلق عليها إصطلاح المنتظمات الدولية. International Organisations, Organizations Internationales خولت هي الأخرى إمكانية الدخول في علاقات دولية لا تتطابق نوعاً ومدى مع نوع ومدى العلاقات التي تكون الدول أطرافاً فيها وإنما على أية حال تصلح لأن تكون طرفاً مباشراً وفي حدود معينة - في علاقة دولية.

والمنتظمات الدولية قد تكون منتظمات دولية عالمية بمعنى أن العضوية فيها مفتوحة أمام كافة دول العالم، وقد تكون اقليمية بمعنى أن العضوية فيها قاصرة على دول تقع في نطاق إقليمي معين. أو ترتبط فيما بينها بمصالح من نوع خاص. ومثال الأولى الأمم المتحدة، ومثال الثانية الجامعة العربية ونعرض بالدراسة فيما يلي لكل من هذين المنتظمين.

الفرع الأول

الأمم المتحدة

نشأة الأمم المتحدة :

بدأ التفكير في إنشاء الأمم المتحدة وما زالت الحرب العالمية الثانية مشتعلة ففي إجتماع موسكو بين كل من مندوبي الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة وانجلترا والصين سنة ١٩٤٣ نادت الدول الأربع بضرورة إنشاء منتظم دولي جديد ليرث المنتظم الدولي القائم آنذاك وهو عصبة الأمم وتكون العضوية فيه مفتوحة أمام كافة دول العالم المحبة للسلام يستوي في ذلك الدول الكبرى أو الدول الصغرى وعلى أساس مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء .

وتوالي بعد ذلك عقد مؤتمرات للإعداد لإنشاء المتنظم المقترح فإنعقد مؤتمر دومبرتون اوكس سنة ١٩٤٤ الذي وضع الهيكل التنظيمي للمنتظم ، ثم مؤتمر يالتافي فبراير سنة ١٩٤٥ الذي تم الإتفاق فيه على نظام التصويت في مجلس الأمن ثم انعقد أخيراً مؤتمر سان فرنسيسكو الذي وضعت فيه الصيغة النهائية لميثاق الأمم المتحدة وتم التوقيع عليه من جانب الدول الخمسين المشتركة في المؤتمر المذكور في ٢٥ اكتوبر سنة ١٩٤٥ . ولم ينته عام ١٩٤٥ حتى اكتملت التصديقات على الميثاق من جانب الدول المشتركة في المؤتمر المذكور . ويقدر عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حالياً مائة وأربع وخمسون دولة

شروط العضوية في الأمم المتحدة

نصت المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة على شروط موضوعية وأخرى شكلية لإكتساب العضوية في الأمم المتحدة .

فالشروط الموضوعية تتمثل في ثلاث شروط :

الشرط الاول: أن يكون طالب العضوية في الأمم المتحدة دولة:

ولقد سبق لنا القول بأن الدولة تتكون من شعب وإقليم وسيادة. ومعنى ذلك إنه لا يمكن للإفراد ولا للمنتظمات الدولية الأخرى إكتساب العضوية في الأمم المتحدة. ومن ناحية ثانية فلا بد وأن تكون الدولة طالبة العضوية دولة مستقلة فلا يجوز أن تقبل الأقاليم غير المتمتعة بالاستقلال ولا حركات التحرير الوطنية أعضاء كاملين في الأمم المتحدة وأن كان يجوز ان تقبل هذه الاخيرة بوصفها مراقباً يمكنه أن يشترك في المناقشات المتعلقة بمشكلتهم دون أن يكون لها حق التصويت على القرارات والتوصيات الصادرة بشأنها. ويراعي أن الأمم المتحدة قد تساهلت عند قبولها لبعض الدول في فهمها لشرط الدولة المستقلة ذلك انها قبلت دولا لم يكن استقلالها الكامل قد تأكد بعد مثل الهند التي لم تحصل على كامل استقلالها الا سنة ١٩٤٦. كذلك قبلت في عضويتها دولا يعد استقلالها الحقيقي موضع شك كبير مثل اوكرانيا وروسيا البيضاء.

وشرط الإتصاف بوصف الدولة المستقلة ـ ليس شرط ابتداء فحسب أي شرط ينبغي توافره عند تقديم طلب العضوية، وإنما هو شرط استمرار أيضاً بمعنى أن استمرار العضوية في الأمم المتحدة مشروط ببقاء إتصاف العضو بوصف الدولة. فإذا فقد هذه الصفة بدخوله في وحدة اندماجية مع دولة أخرى (كما حدث في حالة الوحدة السورية المصرية) فقد العضو مقعده في الأمم المتحدة.

الشرط الثاني: أن تكون دولة محبة للسلام:

اشترطت المادة الرابعة أن تكون الدولة طالبة العضوية محبة للسلام. والواقع انه لا يوجد معيار دقيق لتحديد المقصود بهذا الشرط، ولذا فإن الأمم المتحدة تتمتع بسلطة تقديرية كاملة ـ في كل حالة على حدة ـ لتقدير ما اذا كانت الدولة طالبة العضوية محبة للسلام أم لا.

الشرط الثالث: أن تكون قادرة على تنفيذ ما تعهدت به من التزامات وفقاً للميثاق وأن تكون راغبة في ذلك:

تتمتع الأمم المتحدة بسلطة تقديرية كاملة في التعرف على مدى قدرة الدولة على تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء وطبيعي انها تنظر في كل حالة على حدة لكي تحكم على مدى قدرة الدولة طالبة العضوية على القيام بذلك. على أن شرط قدرة الدولة على تنفيذ ما يفرضه الميثاق من التزامات يثير مشكلتين:

أولهما: مشكلة قبول الدولة المحايدة في عضوية الأمم المتحدة.

والثانية: مشكلة قبول الدولة بالغة الصغر.

فأما عن المشكلة الأولى فإنها تثور عندما يقال بأن الدولة المحايدة بسبب حيادها قد تعجز عن الوفاء بكامل التزاماتها التابعة عن الميثاق خاصة في الأحوال التي يراد منها أن تشترك في اتخاذ اجراءات عقابية ضد دولة معتدية ولكن الواقع العملي كشف من السابقة المتعلقة بالنمسا ان الالتزامات النابعة عن الميثاق تتقدم على الالتزامات التي تتحمل بها الدولة نتيجة التزامها جانب الحياد الدائم. وإن كان مجلس الامن يستطيع أن يعفى الدولة - نظراً لحالة حيادها - من كل أو بعض ما تفرضه الأمم المتحدة من التزامات.

أما عن المشكلة الثانية فمفادها أن الدولة بالغة الصغر - بسبب صغر حجمها وضآلة قدرتها - قد تعجز عن الوفاء بكافة الالتزامات الناجمة عن الميثاق ولقد اقترحت الولايات المتحدة الأمريكية أن يتاح لهذا النوع من الدول صيغة خاصة للعضوية لا تجعلها بعيدة تماماً عن المميزات التي تمنحها العضوية في الأمم المتحدة دون أن تحملها بكافة الالتزمات الناشئة عن الميثاق. وأياً ما كان الأمر بصدد مصير هذا الإقتراح فإن الجمعية العامة ومجلس الأمن يستطيعان دائماً رفض طلب دولة ما كلما رأيا أن صغرها البالغ يجعلها غير قادرة على الوفاء بالالتزمات الناشئة عن الميثاق».

أما عن اشتراط أن تكون الدولة راغبة في تنفيذ التزاماتها وفقا للميثاق فإنه يستفاد من قيام الدولة الراغبة في العضوية بتقديم طلب اكتساب العضوية في الأمم المتحدة.

الشروط الإجرائية لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة:

تبدأ إجراءات الدولة عضواً في الأمم المتحدة بقيامها بتقديم طلب الى الأمانة العامة الذي تحيله الى مجلس الأمن لينظر في أمر الموافقة على قبول الدولة المعنية عضواً في التنظيم. ويلاحظ أن صدور التوصية يقتضي موافقة الدول الخمس الدائمة مجتمعة أو على الأقل عدم الإعتراض الصريح من جانب احداها.

بعد هذا تبحث الجمعية العامة طلب العضوية ويتم قبول الدولة اذا ما صدر قرار من الجمعية العامة بقبولها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. ويلاحظ انه إذا كان من اللازم لشرعية قرار قبول الدولة عضوا في الأمم المتحدة أن يتقدم مجلس الأمن بالتوصية المذكورة، إلا أن هذه التوصية لا تلزم الجمعية العامة فلها أن تأخذ بها ولها أن تعرض عنها.

إيقاف العضوية في الأمم المتحدة وانتهاؤها:

اذا ما اكتسبت دولة ما العضوية في الأمم المتحدة فإنه يفترض أن تستمر طالما ظلت هذه الدولة مستجيبة لالتزاماتها وفقاً للميثاق، وراغبة في الإستمرار في عضوية الأمم المتحدة. على أن العضوية قد يعترضها العديد من العوارض منها ما يؤدي الى إيقاف العضوية إيقافاً جزئياً أو شاملا، ومنها ما يؤدي الى انهائها اما من جانب الدولة ذاتها فتنسحب من العضوية، واما من جانب الأمم المتحدة بطرد الدولة.

أولا: وقف العضوية:

هناك صورتان:

أ ـ الوقف الجزئي:

وهو جزاء يقع بقوة القانون اذا ما تأخرت الدولة عن اداء التزاماتها المالية الناشئة عن الميثاق بمعنى انه اذا تأخرت في دفع اشتراكها السنوي في نفقات المنتظم لمدة سنتين متتاليتين سابقتين على توقيع الجزاء عندئذ يوجب بالميثاق إيقاف حق هذه الدولة في التصويت في الجمعية العامة. وهذا الوقف يعد جزئياً لأنه من ناحية لا يتناول سوى حقاً واحداً من حقوق العضوية هو حق التصويت، ثم انه من ناحية أخرى لا ينصرف إلا الى حق التصويت في جهاز واحد هو الجمعية العامة.

ويراعي أن الدولة تلتزم بدفع اشتراكاتها المالية في نفقات الأمم المتحدة، العادية والاستثنائية. والتوقف عن دفع هذه الإشتراكات المتعلقة بكلا النوعين من النفقات يستوجب إيقاف العضوية وهذا هو ما ذهبت اليه محكمة العدل الدولية في سنة ١٩٦١ في رأيها الإستشاري الصادر بشأن تفسير اصطلاح الإشتراكات المالية للهيئة لتحديد ما اذا كانت تشمل النفقات العادية فقط أم الإستثنائية ايضاً. ويزول الوقف بقرار صادر من الجمعية العامة تبيح للعضو الموقوف العودة الى ممارسة حقه في التصويت فيها. وتقوم الجمعية العامة بذلك كلما كان التوقف عن الدفع ناجماً عن ظروف قهرية منعت الدولة من الوفاء بالتزاماتها نحو المنتظم كمرور الدولة العضو بأزمة اقتصادية أو بتعرضها لكارثة من الكوارث... الخ.

ب ـ أما الوقف الشامل:

فهو يشمل كافة حقوق العضوية وليس حق التصويت فقط. كما إنه يوقف حقوق العضوية في كافة اجهزة الأمم المتحدة وطبيعي أن يوقع هذا الجزاء نتيجة لإرتكاب العضو مخالفات أكثر جسامة من مجرد عدم دفعه الإشتراكات المالية. ولذا فقط نصت المادة الخامسة من الميثاق على أنه يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو إتخذ مجلس الأمن حياله عملا من أعمال المنع أو القمع عن

مباشرة حقوق العضوية ومزاياها. ويكون ذلك بناء على توصية من مجلس الأمن. ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا.

ثانياً: انتهاء العضوية:

تنتهي العضوية في الأمم المتحدة بسبب فقدان العضو لوصف الدولة وبسبب إنسحاب العضو من الأمم المتحدة وأخيراً بسبب الطرد.

أ - فقدان وصف الدولة:

سبقت الإشارة الى أن تمتع العضو بوصف الدولة ليس شرط ابتداء فحسب وإنما هو شرط استمرار أيضاً بمعنى أن العضو ينبغي أن يظل متمتعاً بوصف الدولة حتى يمكنه استمراره في التمتع بالعوضية.

ويفقد العضو وصف الدولة اذا فقد أحد العناصر المكونة للدولة كالشعب أو الإقليم أو السيادة. على أن فقدان العنصر الثالث هو الأكثر تصوراً وأقرب واقعية. فمثلا تجد أن الدولة تفقد شخصيتها الدولية وبالتالي سيادتها اذا دخلت في وحدة اندماجية مع دولة أخرى عندئذ تذوب شخصيتها في شخصية الدولة الجديدة التي نشأت عن الإندماج وتفقد بالتالي مقعدها في الأمم المتحدة لتحتله الدولة الجديدة.

ويلاحظ أن انفصال جزء من اقليم الدولة عنها وتكوينه دولة جديدة لا يؤدي الى فقدان الدولة الأم صفتها كشخص قانوني دولي. وانما قد يؤدي الى اكتساب الاقليم المنفصل لوصف الدولة - وبالتالي يمكنه الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة - اذا ما توافرت فيه كافة الشروط المؤهلة لذلك والأمثلة على ذلك كثيرة منها استقلال الكثير من الأقاليم المستعمرة في أفريقيا وآسيا. وكذلك ما حدث عن الإنفصال بنجلاديش عن الباكستان.

ب - الإنسحاب:

جاء ميثاق الأمم المتحدة خالياً من نص يفيد جواز حظر الإنسحاب،

وترك أمر الإنسحاب مرهوناً بما تأتي به الظروف وما يكشف عنه الواقع العملي. ولقد حاول الفقه أن يجيب على التساؤل المتعلق بما اذا كان الإنسحاب جائزاً أم محظوراً. وذهبت الاراء في هذا الصدد الى مذهبين إحدهما يبيح الإنسحاب على أساس ما تتمتع به الدولة من سيادة، حيث لا يمكن اجبار دولة ما على البقاء عضواً في الأمم المتحدة ما لم تكن راغبة في هذا البقاء

بينما يرى الإتجاه الأخر أن انسحاب الدولة من المنتظم يعني في ذات الوقت تحللها من ميثاقها الذي يعد من قبيل المعاهدات الدولية. ولما كانت قواعد القانون الدولي تحظر التحلل من المعاهدات الدولية بالارادة المنفردة لأحد اطرافها إلا وفقاً لشروط وأوضاع معينة فإنه لا يجوز بالتالي الإنسحاب من الأمم المتحدة.

وفي رأينا أن التحليل القانوني للمادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة التي تشترط أن تكون الدولة راغبة في الإلتزام بما جاء في الميثاق من أحكام يفهم منه أنه اذا فقدت دولة ما الرغبة في الاستمرار في الالتزام بأحكام الميثاق حق لها الإنسحاب من عضوية الأمم المتحدة.

والسابقة الوحيدة التي حدث فيها إنسحاب من عضوية الأمم المتحدة هي السابقة الخاصة بانسحاب أندونيسيا إحتجاجاً على قبول ماليزيا عضواً في مجلس الأمن. وقد تم إنسحابها بموجب خطاب أرسله وزير خارجيتها آنذاك في ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ يخطره فيها بانسحاب بلاده من عضوية الأمم المتحدة. ولقد حاول الأمين العام في رده على هذا الخطاب تلافي وصف تصرف أندونيسيا بأنه إنسحاب حتى يترك الباب مفتوحاً أمام عودتها دون إتخاذ إجراءات جديدة وبالفعل فقد عادت أندونيسيا الى حظيرة الأمم المتحدة في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦.

جـ - الطرد من عضوية الأمم المتحدة:

وهو أقسى جزاء يمكن أن توقعه الأمم المتحدة على عضو من أعضائها،

.ويوقع إذا ما تمادت الدولة العضو في إنتهاكها لأحكام الميثاق. ونظراً لخطورة هذا الجزاء وصعوبة توقيعه فإن الأمم المتحدة تحاشت حتى الآن اللجوء إليه لأنه يتطلب سلوكاً بالغ الخطورة من الدولة العضو.

ويتم توقيع هذا الجزاء بتوصية تصدر من مجلس الأمن توافق عليها الدول الدائمة مجتمعة - أو على الأقل لا يعترضون عليها صراحة. ثم قرار صادر من الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها الحاضرين المشتركين في التصويت.

أجهزة الأمم المتحدة

نص الميثاق على أن هناك ست أجهزة رئيسية Organes Principaux يتكون منها البنيان العضوي للأمم المتحدة. هذه الأجهزة ورد ذكرها على سبيل الحصر بحيث لا يمكن أن تضاف إليها أجهزة أخرى، ولا أن ينتقص منها دون تعديل الميثاق.

على أن الميثاق قد أتاح للأجهزة الرئيسية أن تنشيء ما تراه لازماً من الأجهزة الفرعية Organes Subsisdiaires ولم يقيد سلطتها في هذا الشأن سوى بأمرين، الأمر الأول أن يكون إنشاء الجهاز الفرعي ضرورياً لقيام الجهاز الفرعي بأداء إختصاصاته أو بأدائها على نحو أفضل. والثاني ألاّ يكون في إنشاء الجهاز الفرعي ومزاولته لإختصاصاته إعتداء على إختصاصات جهاز رئيس آخر.

الأجهزة الرئيسية في الأمم المتحدة:

الأجهزة الرئيسية الست في بنيان الأمم المتحدة هي:

- مجلس الأمن.
- الجمعية العامة.
- المجلس الإقتصادي والإجتماعي.
- مجلس الوصاية.

- الأمانة العامة.
- محكمة العدل الدولية.

ونستعرض بإيجاز كيفية تشكيل كل جهاز والإختصاصات التي يمارسها.

أولاً - مجلس الأمن

تكوين مجلس الأمن:

يتكون مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً منهم خمس دائمون عينهم الميثاق بالإسم وهم: الولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا، وفرنسا، والصين. أما بقية الأعضاء العشرة فهم أعضاء يتم إنتخابهم بصفة دورية من جانب الجمعية العامة. ويراعى في إختيارهم التوزيع الجغرافي العادل. بحيث يمثلون مختلف القارات.

إختصاصات مجلس الأمن:

أسند الميثاق العديد من الإختصاص لمجلس الأمن التي يمكن تركيزها في طائفتين: أولهما تتضمن الإختصاصات الرئيسية لمجلس الأمن، وهي المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي، وثانيهما تتضمن بعض الإختصاصات ذات الطابع الإداري.

أولاً: الإختصاص بحفظ الأمن والسلم الدوليين:

يتحمل مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية لحفظ الأمن والسلم الدوليين وهو في سبيل قيامه بهذه المهمة أسند إليه الميثاق عدة إختصاصات وزوده بالوسائل المختلفة التي تمكنه من تحقيق هذه الغاية وقد قسم الميثاق هذه السلطات إلى طائفتين:

الطائفة الأولى:

تتضمن الإختصاصات التي يمارسها مجلس الأمن عندما يتعلق الأمر بنزاع

دولي يخشى معه تعكير صفو العلاقات الودية بين الدول. أو كان من شأنه أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر «وعليه عندئذ أن يقوم بحل هذه المنازعات حلاً سلمياً عن طريق المفاوضة والوساطة والتوفيق والتحقيق والتسوية القضائية، أو أن تلجأ إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية».

ويراعي أن الوسائل المذكورة - والتي تضمنها الباب السادس من الميثاق - تندرج تحت لواء الوسائل السلمية التي يتم بموجبها حل النزاعات الدولية على نحو ما ذكر. وهي الوسائل التي لا تقتضي استخدام القوة لفض النزاعات الدولية.

أما الطائفة الثانية:

فإنها تتضمن الإختصاصات والسلطات التي يمارسها مجلس الأمن عندما يتحقق من وجود تهديد فعلي للسلم والأمن الدولي، أو وقوع العدوان. وعندئذ فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن إتخاذ تدابير أشد صرامة، إذ أباح له إتخاذ إجراءات عقابية قد تصل إلى حد استعمال القوة لمنع خطر تهديد الأمن والسلم الدولي أو قمع العدوان. وهذا ما تضمنته نصوص الباب السابع من الميثاق والمتعلقة «بما يتخذ من أعمال في حالة تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان». ومثال هذه الوسائل: قطع العلاقات الديبلوماسية والإقتصادية مع الدولة التي أخلت بأحكام الميثاق. وقد تصل إلى حد استخدام القوة لقمع العدوان الذي قد تأتيه دولة ما على دولة أخرى.

ثانياً: إختصاصات ذات الطابع الإداري:

تتمثل الإختصاصات ذات الطابع الإداري لمجلس الأمن فيما يلي:

أ - إختصاصات متعلقة بالعضوية:

فهو الذي يصدر توصية إلى الجمعية العامة لقبول الدولة عضواً في الأمم المتحدة، كما يصدر إليها التوصيات الخاصة بوقف العضوية وقفاً شاملاً أو

بطرد الدولة العضو من العضوية.

ب - الإختصاصات المتعلقة بالأجهزة الأخرى:

فهو يشارك الجمعية العامة في إنتخاب قضاة محكمة العدل الدولية. كما أنه يشارك الجمعية العامة بما يصدره إليها من توصية في تعيين الأمين العام للأمم المتحدة.

جـ - الإختصاصات المتعلقة بالتسلح:

تنص المادة ٧٦ من الميثاق على أنه «... يكون مجلس الأمن مسؤولاً بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها في المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة ووضع منهاج لتنظيم التسليح».

نظام التصويت في مجلس الأمن:

فرق ميثاق الأمم المتحدة بين المسائل الموضوعية وبين المسائل الشكلية فيما يتعلق بإجراءات التصويت عليها في مجلس الأمن. فبالنسبة للطائفة الأولى اشترط الميثاق أن يصدر القرار أو التوصية بشأنها بأغلبية تسع أصوات بما فيها أصوات الدول الخمس الدائمة مجتمعة... أما بالنسبة للطائفة الثانية من المسائل فيكفي أن يصدر القرار أو التوصية بشأنها بأغلبية تسع أصوات دون إشتراط أن يكون من بينها أصوات الدول الدائمة. والتفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الشكلية تطرح على بساط البحث مشكلة حق الإعتراض (حق الفيتو) الذي منحه الميثاق للدول الخمس ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن.

حق الإعتراض التوقيفي (حق الفيتو):

يقصد بحق الإعتراض التوقيفي (الفيتو) أنه إذا اعترضت دولة من الدول الخمس الدائمة على القرار الصادر بشأن مسألة موضوعية من المسائل التي تطرح على مجلس الأمن امتنع عن إصدار القرار. والأخذ بحرفية النص يفهم منها أنه

إذا لم تتحقق الموافقة الإجماعية للدول الخمس الدائمة أعتبر ذلك استعمالاً لحق الإعتراض حتى ولو كان سبب تخلف الموافقة الاجماعية هو غياب العضو الدائم عن حضور جلسة التصويت، أو إمتناعه عن التصويت على القرار أو التوصية على الرغم من حضوره للجلسة التي تتم فيها التصويت.

على أن ما جرى عليه العمل في مجلس الأمن يفيد أنه إذا لم يعترض العضو الدائم على القرار أو التوصية الصادرة في مسألة موضوعية صراحة فإن ذلك لا يعتبر استعمالاً لحقه في الإعتراض التوقيفي. وعلى ذلك فإذا غاب العضو الدائم أو إمتنع عن التصويت لا يعتبر ذلك إستعمالاً لحق الفيتو بل لا بد - إذا أراد، الإعتراض - أن يصرح برفضه للقرار أو التوصية.

ويراعى أن الميثاق قد نص على وجوب امتناع الدولة العضو عن التصويت إذا كانت طرف في النزاع المطروح على مجلس الأمن متى كان المجلس مطالباً بحل هذا النزاع بالطرق السلمية.

ثانياً - الجمعية العامة

تكوين الجمعية العامة:

تتكون الجمعية العامة للأمم المتحدة من كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وهي بذلك تختلف عن مجلس الأمن الذي يتضمن عدداً محدوداً فقط من الدول الأعضاء.

والقاعدة الأساسية في تكوين الجمعية العامة هي أن كافة الدول تمثل على قدم المساواة. فلكل دولة ذات المركز القانوني للدولة الأخرى. كما أن لكل منها صوت واحد فحسب، والقيمة القانونية لكل صوت يتساوى بالنسبة لجميع الدول الأعضاء لا فارق بين دولة كبرى وأخرى متوسطة أو صغرى.

وتنعقد الجمعية العامة في دورات عادية في يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام. على أنه يجوز في أحوال خاصة دعوة الجمعية العامة لعقد

دورة إستثنائية لمواجهة بعض المشكلات الطارئة أو ذات الأهمية الخاصة.

إجراءات التصويت في الجمعية العامة:

فرق الميثاق بين طائفتين من المسائل التي تعرض على الجمعية العامة: المسائل العادية والمسائل الهامة. فبالنسبة للمسائل الأولى يكفي أن تصدر القرارات أو التوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. (نصف هؤلاء + صوت واحد). أما بالنسبة للمسائل الهامة فإنه يشترط لصدور القرارات أو التوصيات بشأنها تحقق أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت.

إختصاصات الجمعية العامة:

ينص الميثاق على أن للجمعية العامة إختصاص مناقشة أي مسألة يكون لها صلة بحفظ الأمن والسلم الدولي يرفعها لها أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست عضواً في أعضائها. كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معاً. على أنه في كل حالة ينبغي فيها القيام بعمل ما فإن عليها أن تخطر مجلس الأمن قبل بحثها. (المادة ١١ من الميثاق).

ويلاحظ على هذه المادة ما يلي:

أ - إنها تمنح للجمعية العامة إختصاصا شاملاً بالنظر في كل ما يدخل في إختصاص الأمم المتحدة بوجه عام أياً كانت طبيعة الإختصاص سواء كان سياسياً أو إقتصادياً أو إجتماعياً.

ب - إنه مع شمول إختصاص الجمعية العامة نجد أن النص المذكور قد قيد ممارسة هذا الاختصاص بقيدين:

أولهما:

أنه إذا كان ذات النزاع معروضاً على مجلس الأمن فإن الجمعية العامة لا تستطيع أن تصدر بشأن هذا النزاع أي توصيات أو قرارات إلاّ إذا طلب منها مجلس الأمن ذلك.

ثانيهما:

أنه في حالة ما إذا رأت الجمعية العامة أن المشكلة المطروحة عليها تقتضي اتخاذ تدبير ما (يقصد بهذه التدابير إجراءات المنع والقمع المنصوص عليها في الباب السابع من الميثاق) فإن عليها أن تحيل الأمر إلى مجلس الأمن.

وتنص المادة ١٤ من الميثاق على أن للجمعية العامة أن توصي باتخاذ التدابير لتسوية أي مواقف ـ مهما يكن منشؤه ـ تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الدول. ويستفاد من هذا... أن إختصاص الجمعية العامة بنظر المسائل المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي يقتصر على التوصية باتخاذ التدابير السلمية لحل هذه المنازعات مثل الوساطة والتوفيق والتحكيم والعرض على المنتظمات الإقليمية... إلخ. وبالتالي ليس لها ـ من حيث المبدأ ـ أن تصدر قرارات ملزمة في هذا الشأن

ومع هذا فإنه يجوز للجمعية العامة وفقاً لقرارها الشهير الصادر في سنة ١٩٥٠ والمسمى بقرار الإتحاد من أجل السلام أن تتخذ إجراءات القمع والمنع في حالة عجز مجلس الأمن (بسبب إستخدام حق الإعتراض) في إتخاذ قرار بشأن النزاع المطروح عليه.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن ميثاق الأمم المتحدة قد أسند إلى الجمعية العامة إختصاصات متعلقة بتصفية الإستعمار اما عن طريق نظام الوصاية الدولي وإما عن طريق ما تصدره من قرارات وتوصيات في هذا الشأن.

وبالفعل فقد أصدرت في سنة ١٩٦٠ إعلاناً خاصاً بمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي حيث قررت فيه « ضرورة تصفية الإستعمار بشتى صوره وألوانه وبدون قيد أو شرط » كذلك اعتبر هذا الإعلان أن « إخضاع الشعوب للحكم الأجنبي والسيطرة والاستغلال إنكار لحقوق الإنسان الأساسية ، ونقض لميثاق الأمم المتحدة وتعويق لتنمية سلام العالم وتعاونه » .

وقد قامت الجمعية العامة بعد ذلك بإنشاء « لجنة تصفية الإستعمار » واسندت إليها اختصاصات متابعة مدى مراعاة الدول المعنية بتنفيذ الإعلان المذكور على الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وإبلاغ مجلس الأمن بأية تطورات تتعلق بتطبيق هذا الإعلان أو بالصعوبات التي تعترض تنفيذه ومقترحاتها في هذا الصدد .

وأخيراً فإن للجمعية العامة إختصاصات ذات طابع إداري منها ما يتعلق بالعضوية في الأمم المتحدة سواء ما تعلق منها باكتساب العضوية أو بوقفها شاملاً أو بطرد الدول من العضوية على غرار ما سبق أن ذكرناه في مجلس الأمن. وبالإضافة إلى اختصاص الجمعية بإعداد ميزانية المنتظم.

ثالثاً : المجلس الإقتصادي والإجتماعي

تكوين المجلس الإقتصادي والإجتماعي :

يتكون المجلس الإقتصادي والإجتماعي من ٥٤ عضواً تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات . ويكون لكل دولة عضو في المجلس مندوباً واحداً كما أن لها صوتاً وتتخذ قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

وينعقد المجلس في دورات عادية كما يمكن دعوته للإنعقاد في دورات إستثنائية إذا طلب أغلبية الأعضاء ذلك ـ أو إذا طلب أي من مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو مجلس الوصاية أو إحدى الوكالات المتخصصة . فإذا وافق

رئيس المجلس ونوابه الثلاثة تم دعوة المجلس الإقتصادي والإجتماعي الى دورة إستثنائية.

إختصاصات المجلس الإقتصادي والإجتماعي:

اعتبر ميثاق الأمم المتحدة من تحقيق التعاون الدولي في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والإنسانية أحد الأهداف الرئيسية التي قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقها. ولقد جاء الفصل التاسع من الميثاق متضمناً النصوص الخاصة بوضع هذا الهدف موضع التنفيذ ولقد أسند الميثاق مهمة تحقيق هذا الهدف إلى جهازين رئيسيين هما: الجمعية العامة والمجلس الإقتصادي والإجتماعي بصفة تبعية. وفي هذا تنص المادة ٦٠ على أن مقاصد الهيئة في هذا الفصل (أي الفصل التاسع) تقع مسؤولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الإقتصادي والإجتماعي تحت إشراف الجمعية العامة.

ويتوسل المجلس الإقتصادي والإجتماعي في هذا الصدد بالعديد من الوسائل منها إصدار التوصيات وإجراء الدراسات الخاصة بأفضل السبل نحو تحقيق التعاون الدولي في الميادين الإقتصادية والإجتماعية. كذلك يستطيع أن يتدخل عن طريق المساعدات المباشرة لتحقيق حل للمشاكل الإقتصادية والإجتماعية في دولة ما أو في إقليم معين.

رابعاً - مجلس الوصاية

لن نتوقف عند هذا الجهاز لأنه يسعى نحو دخوله ذمة التاريخ وذلك بتمام حصول كافة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي على استقلالها فلقد أنجز هذا الجهاز - تقريباً - الهدف من وراء إنشائه وحصلت أغلبية الأقاليم غير المستقلة على استقلالها ولم يبق منها سوى أقاليم ذات أهمية محدودة.

كل الذي يهمنا أن نعرض له في هذا الصدد هو مشكلة ناميبيا باعتبارها من المشاكل الساخنة المعاصرة التي تجتاز فيها الأمم المتحدة إمتحاناً متعلقاً بمدى

قدرتها على الإنتصار على الأطماع الإستعمارية لأحد الدول الأعضاء فيها وهي جنوب أفريقيا.

مشكلة إقليم ناميبيا:

ظهرت مشكلة إقليم ناميبيا (أو إقليم جنوب غرب أفريقيا) Sud-ouest African في أعقاب الحرب العالمية الثانية حينما رفضت جنوب أفريقيا باعتبارها الدولة المسؤولة عن إدارة الإقليم المذكور - وفقاً لنظام الإنتداب المقرر في عهد عصبة الأمم - أن تحل نظام الوصاية الذي أرسته الأمم المتحدة محل نظام الإنتداب كما رفضت أي رقابة من جانب الأمم المتحدة على كيفية إدارتها للأقاليم، بدعوى أنها قد أجرت إستفتاء بين سكان الأقاليم وكانت نتيجته إختيار هؤلاء الإنضمام إلى جنوب أفريقيا. ومن ناحية أخرى إدعت جنوب أفريقيا أنه بزوال عصبة الأمم فإن الإقليم محل النزاع أفلت من أي نظام للرقابة الدولية.

ولقد نازعت الجمعية العامة، وبحماس، في دعوى جنوب أفريقيا، وطلبت في هذا الشأن من محكمة العدل الدولية أن تفتيها - بواسطة رأي إستشاري - عن مدى حق جنوب أفريقيا في تغيير الوضع القانوني للإقليم الذي كانت تديره وفقاً لنظام الإنتداب وفي سنة ١٩٥٠ أجابت محكمة العدل عن ذلك بقولها أن الميثاق قد جاء بحكم إنتقالي في المادة ٨٠ مؤداه أنه يمتنع على الدول الأعضاء أن تفسر أو تؤول الأحكام التي تضمنها الفصل العاشر الخاص بنظام الوصاية على نحو «يغير بطريقة ما لأية حقوق لأية دولة أو شعب، أو يغير شروط الإتفاقات الدولية القائمة التي يكون أعضاء الأمم المتحدة أطرافاً فيها».

وهذا يعني في رأي المحكمة أن إلتزامات جنوب أفريقيا بناء على صك الإنتداب المتعلق بإقليم ناميبيا، ما زالت قائمة، ومن ثم يمتنع عليها أن تغير من

النظام القانوني للإقليم المذكور أو أن تمس بحقوق شعبه في الحصول على الحكم الذاتي. ومن ناحية أخرى ذهبت المحكمة إلى أن الأمم المتحدة قد ورثت سلطات عصبة الأمم في الرقابة على الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي.

ولقد شجع هذا الرأي الجمعية العامة على إتخاذ العديد من التدابير في سبيل تحقيق إستقلال الإقليم المذكور، خاصة وأن جنوب أفريقيا قد ضربت به عرض الحائط فأنشأت في سنة ١٩٥٣ جهازاً فرعياً خاصاً أطلقت عليه إسم « لجنة جنوب أفريقيا » ثم أعقب ذلك قرار الجمعية في سنة ١٩٦٦ بانهاء انتداب جنوب أفريقيا على ناميبيا، ونقل مسؤوليات إدارته والإشراف عليه الى الأمم المتحدة ذاتها. على أن هذين الاجراءين لم يردعا حكومة جنوب أفريقيا فاستمرت تتحدى الأمم المتحدة في هذا الشأن.

ولم يجد قرار مجلس الأمن الصادر في سنة ١٩٧٠ مصيراً أفضل من الإجراءات التي إتخذتها الجمعية العامة. ففي التاريخ المذكور قرر المجلس عدم شرعية استمرار تواجد جنوب أفريقيا في ناميبيا، ودعا الدول الأعضاء إلى إتخاذ التدابير العقابية المنصوص عليها في المادة ٤١ من الميثاق.

خامساً: الأمانة العامة

تكوين الأمانة العامة:

تتكون الأمانة العامة من الأمين العام ومن عدد من الموظفين وفق حاجة المنتظم.

أولاً - الأمين العام

يعد الأمين العام - وفقاً لنص المادة ٩٨ - الموظف الإداري الأكبر في الهيئة، والذي يتولى منصب الأمين العام لا يعد ممثلاً لأية دولة، كما لا يخضع في تصرفاته التي يأتيها لتعليمات أية دولة عضو حتى تلك التي يتمتع بجنسيتها، وإنما

يعمل لحساب هيئة الأمم المتحدة وحدها، ولا يدين بالولاء الوظيفي إلاّ لها وحدها.

تعيين الأمين العام:

يتم تعيين الأمين العام بموجب قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن. ولما كانت مسألة تعيين الأمين العام تعد من قبيل المسائل الموضوعية فإن توصية مجلس الأمن في هذا الشأن يلزم أن يتوافر لها - لكي تصدر - أغلبية تسعة أصوات على الأقل على أن يكون من بينهم الدول الدائمة العضوية.

ولما كانت نصوص الميثاق لا تبين المدة التي يبقى فيها الأمين العام في منصبه فإن ذلك يعني أن القرار الصادر بتعيين الأمين العام يمكن أن يحدد هذه المدة، فإن لم يفعل فإن المنطق يقتضي أن يظل الأمين العام قائماً بأعمال منصبه حتى يتم إنهاء مهمته بواسطة نفس الطريقة التي اتبعت لتعيينه، أي بموجب قرار صادر من الجمعية العامة بناء على توصية صادرة من مجلس الأمن.

ثانياً: موظفو الأمانة العامة

يقوم الأمين العام - باعتباره رأس هذا الجهاز والموظف الإداري الأعلى للهيئة - بتعيين كافة موظفي الأمانة السامة وفقاً للوائح التي تضعها الجمعية العامة ولقد قامت كل من الجمعية العامة والأمين العام - بتفويض من الجمعية العامة - بإصدار العديد من اللوائح المنظمة للمركز القانوني لموظفي الأمانة العامة.

ولقد حددت المادة ١٠١ من الميثاق في فقرتها الثالثة موجهين ينبغي على الأمين العام الاستهداء بهما عند تعيينه لموظفي الأمانة العامة: فمن ناحية ينبغي على الأمين العام أن يراعي في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى في المقدرة والكفاية والنزاهة ومن ناحية أخرى ينبغي عليه أن

يراعي في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي.

الحصانات والإمتيازات الخاصة بأعضاء الأمانة العامة:

إذا كان القانون الدولي العرفي يقر للمثلين الديبلوماسيين بقدر معين من الحصانات والإمتيازات الديبلوماسية فإنه لا توجد قواعد عرفية مماثلة تعطي حقوقاً مشابهة لموظفي المنظمات الدولية ومن بينها الأمم المتحدة وعلى ذلك لا يمكن - من حيث المبدأ - أن يمنح موظفي المنتظمات الدولية من الحصانات والإمتيازات إلا أذا كان هناك بين المنتظم وبين الدول إتفاق يقر لهم هذا الحق، كما يحدد أيضاً المدى الذى يتمتعون في إطاره بمثل تلك الحصانات والإمتيازات.

ولقد جرت العادة على أن تبرم المنتظمات الدولية إتفاقات تمنح لموظفيها قدراً معيناً من الحصانات والإمتيازات خاصة مع الدولة التي يوجد فيها مقر المنتظم المعنى.

إختصاصات الأمانة العامة

سبقت الإشارة إلى أن الأمين العام هو رأس الأمانة العامة. وأنه بصريح النص- الموظف الإداري الأكبر في الهيئة، وقد يتبادر إلى الذهن أن إختصاصاته تنحصر في الإطار الإداري، على أن الميثاق قد أسند إليه نشاطاً في المجال السياسي وبالذات في مجال حفظ الأمن والسلم الدوليين، بالإضافة إلى اختصاصاته الإدارية.

وأهم ما نلاحظه بصدد الإختصاصات ذات الطابع السياسي أن الأمين العام لا يمارسها إلا بناء على تفويض من الأجهزة الأخرى للمنتظم خاصة مجلس الأمن والجمعية العامة. وهذا بعكس الحال بالنسبة للإختصاصات ذات الطابع التنفيذي.

الوظائف الموكولة والوظائف التنفيذية للأمين العام

أ ـ الوظائف الموكولة:

تنص المادة ٩٨ من الميثاق على أن يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل إجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الإقتصادي والإجتماعي ومجلس الوصاية ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلها إليه هذه الفروع...

وواضح من المادة المذكورة أنها لا تضع أية حدود صريحة للاختصاصات التي يمكن أن توكل إلى الأمين العام. ومع ذلك فإنه يمكن أن نستخلص نطاق الوظائف التي يمكن أن توكل له إذا علمنا أن الميثاق قد أسند إلى مجلس الأمن بصفة رئيسية وإلى الجمعية العامة مهمة الحفاظ على الأمن والسلم ومنح كل منهما سلطات وإختصاصات معينة في هذا الصدد على نحو ما سبقت لنا دراسته. وعلى ذلك فإنه لا يتصور أن تسند هذه الأجهزة إلى الأمين العام وظائف لا تكون داخلة أصلا في اختصاصاتها هي.

ومن أمثلة الوظائف التي فوضت فيها الجمعية العامة ومجلس الأمن الأمين العام بالقيام بها إجراءات التحقيق والوساطة والمصالحة ولعل من أبرز الأمثلة أيضاً تفويض الأمين العام في إنشاء قوات الطوارىء الدولية التي عملت في الشرق الأوسط في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ وفي الكونجو سنة ١٩٦٠، كما فرض في إبرام الإتفاقات الخاصة بهذه القوات مع الدول المعنية وإصدار اللوائح والتنظيمات المتعلقة بعمل هذه القوات، وتنظيم علاقاتها بالأمم المتحدة بوجه عام وبالأمين العام بوجه خاص.

ب ـ الوظائف التنفيذية:

نصت المادة ٩٧ من الميثاق على أن الأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة، وهذا يعني أنه يتولى ممارسة كافة الأنشطة اللازمة لوضع القرارات والتوصيات الصادرة من أجهزة الأمم المتحدة وخاصة من مجلس

الأمن والجمعية العامة موضع التنفيذ وما قد يتطلبه ذلك من قيامه بإصدار قرارات تنفيذية. وغالباً ما تتضمن القرارات أو التوصيات الصادرة عن هذين الجهازين توجهاً الى الأمين العام بمتابعة تنفيذ الدول لهذه القرارات والتوصيات وأخطار الجهاز المعني بما تم تنفيذه في هذا الشأن.

إختصاص الأمانة العامة بتسجيل المعاهدات:

يقصد بتسجيل المعاهدات لدى الأمم المتحدة أن أعضاء الأمم المتحدة يلتزمون بتسجيل المعاهدات التي يقومون بإبرامها فور دخولها حيز التنفيذ. ويتم التسجيل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة التي تقوم بنشرها.

سادساً: محكمة العدل الدولية

تعتبر محكمة العدل الدولية الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة. ذلك أنها تقوم بحل الخلافات القانونية التي تنشأ بين الدول، ويلاحظ أن تنظيم هذا الجهاز ونشاطه محكوم بنظام أساسي ملحق بالميثاق ويسمى «النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية» ويعتبر كما نصت المادة ٩٢ ـ جزءاً لا يتجزأ من الميثاق.

تكوين المحكمة:

تتكون المحكمة من ١٥ قاضياً يراعى في اختيارهم الإعتبار الشخصي، بمعنى أنهم يختارون نظراً لتوافر كفاءات ومواصفات معينة فيهم. والأصل أن هؤلاء القضاة لا يمثلون دولهم، كما أنه لا يجوز لهم ـ وفقاً لنص المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة ـ أن يتولوا وظائف سياسية أو إدارية، كما لا يجوز لهم الإشتغال بأية مهنة أخرى ويتم اختيار قضاة المحكمة وفقاً لنص المادة الثانية من النظام الأساسي، من بين الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين في أرفع المناصب القضائية، أو من المتشرعين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي، وكل هذا بغض النظر

عن جنسياتهم ـ وينتخب القضاة لمدة تسع سنوات « (المادة ١٣) » ويجوز إعادة إنتخابهم.

لا يجوز لأي شعبه تسمى أكثر من أربعة أشخاص، ولا أن يكون من بينهم أكثر من إثنين من جنسيتها، كما لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتجاوز عدد مرشحي شعبة ما ضعف عدد المناصب المراد ملؤها.

والواقع أن اسلوب ترشيح قضاة محكمة العدل الدوليةعلى النحو الذي عرضناه يعكس مدى تأثر عملية الترشيح بالإعتبارات السياسية.

ب ـ بعد إعداد القائمة على النحو السالف تعرض على كل من مجلس الأمن والجمعية العامة كل منهما على استقلال، ويتم انتخاب الأشخاص الذين يحصلون على الأغلبية المطلقة لأصوات الجمعية العامة، ولأصوات مجلس الأمن ويراعى أنه لا يجوز استخدام حق الإعتراض (الفيتو) على القرار الصادر بانتخاب قضاة المحكمة وعندا تساوي مرشحين في الأصوات فإنه يفضل أكبرهم سناً.

القاضي بالمناسبة Juge and hoc

تنص الفقرة الثانية من المادة ١ من الميثاق على أنه إذا كان في هيئة المحكمة قاضي من جنسية أحد أطراف الدعوى جاز لكل من أطرافها الآخرين أن يختار قاضياً آخر للقضاء.

وتنص الفقرة الثالثة على أنه إذا لم يكن في هيئة المحكمة قاض من جنسية أطراف الدعوى جاز لكل منهم أن يختار قاضياً بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذه المادة.

حصانات وإمتيازات قضاة المحكمة:

أبرمت محكمة العدل الدولية مع الحكومة الهولندية إتفاقاً خاصاً حول

الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها قضاة المحكمة باعتبار أن هولندا هي الدولة التي يقع في عاصمتها مقر محكمة العدل الدولية. ولقد صدقت الجمعية العامة على هذه الإتفاقية بقرار صادر منها تضمن - إلى جانب التصديق توصية كافة الدول الأعضاء بأن يمنحوا قضاة المحكمة حصانة دبلوماسية سواء كانوا مقيمين فيها، أو كانوا يمرون في إقليمها، متى كان ذلك المرور متعلقاً بممارستهم لوظيفتهم أو بمناسبتها. كما طلبت من كافة الدول الإعتراف بوثيقة المرور التي تمنحها للقضاة أو لكبار موظفيها.

إختصاصات محكمة العدل الدولية

أناط الميثاق بمحكمة العدل الدولية باعتبارها أحد الأجهزة الرئيسية في الأمم المتحدة - ممارسة الإختصاصات ذات الطابع القضائي للأمم المتحدة.

والإختصاص ذو الطابع القضائي الذي تمارسة الأمم المتحدة ممثلة في محكمة العدل الدولية يمكن أن يمارس على احدى صورتين: إما عن طريق النظر في الدعاوي التي ترفع أمامها وإما عن طريق إبداء الرأي في الأمور التي تعرض عليها.

أولاً: أطراف الدعوى:

تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن «الدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوي التي ترفع للمحكمة.

ويفهم من هذا أن النظام الأساسي قد حجب حق اللجوء الى محكمة العدل الدولية. وحجبه عن الأفراد بصفتهم هذه، وذلك رغم مساهمتهم في الإجراءات القضائية أمام محاكم دولية أخرى غير محكمة العدل الدولية. وذلك رغم مساهمتهم.

ثانياً - موضوع الدعوى:

يتحدد موضوع الدعوى بالمسائل التي يقوم بعرضها المتقاضون على المحكمة فالأصل هو أن اختصاص المحكمة ذو طبيعة إختيارية.

ويرى فريق من الفقه أن هناك إختصاصاً إلزامياً لمحكمة العدل الدولية في بعض المسائل مثل تفسير المعاهدات الدولية، أو أية مسألة من مسائل القانون الدولي، أو تحقيق واقعة من الوقائع التي تثبت أنها كانت خرقاً لإلتزام دولي، وتحديد نوع التعويض المترتب على خرق إلتزام دولي، (م ٣٦ فقرة ٢).

الحكم في الدعوى:

يصدر الحكم في الدعوى بناء على ما تذهب إليه آراء أغلبية المحكمة، وإذا، تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه الرئيس.

ويراعى أن من حق كل قاضٍ لا يتفق مع الحكم الصادر أن يصدر رأياً معارضاً opinion disidente، كذلك فإن من حق كل قاضٍ يتفق مع الحكم الصادر ولكن يختلف في الأسباب التي بنيت عليه أن يبين وجهة نظره الشخصية في رأى فردي opinion individuelle ويتم نشر كافة الآراء المعارضة والنفردة.

من له حق الطلب الفتوى:

تنص الفقرة الأولى من المادة ٩٦ من الميثاق على أنه «لاي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل افتاءه في أية مسألة قانونية... وتنص الفقرة الثالثة من نفس المادة على أنه «ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت أن تطلب أيضاً من المحكمة إفتاء ما فيما يفوض لها من المسائل القانونية الداخلية في نطاق اعمالها.

وأول ما نلاحظه على النص المذكور هو أن الميثاق قد جعل رخصة طلب الرأي الإستشاري قاصرة على أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بهذه الأخير، وهو بذلك يحجبها عن الدول سواء كانت أعضاء في الأمم المتحدة أو لم تكن كذلك، وهذا هو عكس ما رأيناه في حالة رفع الدعاوي التي جعل منها رخصة يقدم استعمالها على الدول.

ونلاحظ ثانياً أنه ميز في استعمال رخصة طلب الرأي الإستشاري بين طائفتين من الأجهزة: فالجمعية العامة ومجلس الأمن جعل لهما إختصاص أصيل في طلب الرأي الإستشاري من المحكمة دون توقف على صدور إذن من جهاز آخر، بينما علق ممارسة هذه الرخصة من جانب الأجهزة الرئيسية الأخرى، وكذلك الوكالات المتخصصة أو الأجهزة الفرعية على صدور إذن لها بذلك من الجمعية العامة.

الأمور التي يجوز طلب الفتوى في شأنها:

يفيد استقراء نص المادة بفقرتيها أن الموضوعات التي يمكن طلب الفتاوي بشأنها هي «المسائل القانونية». وبذلك على خلاف ما سبق أن رأيناه بصدد موضوع الدعاوي التي ترفعها الدول أمام المحكمة والتي تتمثل «فيما يتفق الأطراف على عرضه»، سواء كان من قبيل الأمور القانونية أو كانت ذات طابع سياسي بحت.

ولعل من أهم المسائل القانونية التي طلب من محكمة العدل الدولية إصدار آراء إستشارية هي المسائل المتعلقة بتفسير نصوص المعاهدات الدولية بوجه عام، ونصوص الميثاق بوجه خاص.

الفرع الثاني

الجامعة العربية

نشأة الجامعة العربية:

ظهرت فكرة إنشاء جامعة الدول العربية في أعقاب الثورة التي قام بها رشيد عالي الكيلاني في العراق ضد النفوذ البريطاني، في وقت كانت بريطانيا ترزح فيه تحت ثقل الحرب العالمية الثانية.

والواقع أن ثورة الكيلاني كانت بمثابة النذير الأخير لبريطانيا بضرورة الإلتفات إلى الأماني القومية للعرب لما كان ينطوي عليه تجاهل مطالب الشعوب العربية من خطر استقرار روح العداوة ضد بريطانيا وبالتالي زعزعة نفوذها لدى البلاد العربية. ومن ناحية أخرى فقد أبدت المانيا عطفاً على مطالب البلدان العربية في الإستقلال، كما أظهر الإتحاد السوفياتي إهتماماً واضحاً بمنطقة الشرق الأوسط. كل هذه الظروف دعت بريطانيا إلى تأييد حركة القومية العربية ورأت «أن تتبع سياسة أجمع وأحكم» وذلك بأن تجمع الدول العربية حول تنظيم واحد تقف هي من ورائه لتنفيذ أغراضها دون أن تتحمل مسؤوليته، بل تلقيها على جامعة الدول العربية.

وفي ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ أعلن أنتوني أيدن وزير الخارجية البريطاني آنذاك في خطاب له أمام مجلس العموم «أن العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة إلى الأمام منذ نهاية الحرب الأخيرة (الحرب العالمية الأولى) وإن كثيراً من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن. وهم من أجل تحقيق هذا يعولون على مساعدتنا. إن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة وإنه ليبدو لي من الطبيعي ومن العدل أن تتدعم العلاقات الثقافية والإقتصادية والسياسية بين البلاد العربية وأن حكومة صاحب الجلالة من جانبها سوف

تقدم معونتها الكاملة لأي خطة تتمتع بالتأييد التام » . وفي أعقاب ذلك التصريح طرحت العديد من الإقتراحات حول شكل التقارب العربي كما جرت عدة إتصالات بين حكومات الدول العربية القائمة آنذاك إنتهت إلى الإتفاق على عقد مؤتمر تحضيري بالإسكندرية دعيت إليه سبع دول عربية : هي سوريا وشرق الأردن ـ والعراق ـ والمملكة العربية السعودية ـ ولبنان ـ ومصر ـ واليمن وممثلا عن فلسطين.

بروتوكول الإسكندرية :

إنعقد مؤتمر الإسكندرية في سبتمبر سنة ١٩٤٤ وفي الأفق ثلاث إتجاهات رئيسية للوحدة العربية المنشودة : فالإتجاه الأول يرى ضرورة تحقيق وحدة فورية للدول العربية تتم عن طريق إنشاء دولة عربية موحدة ذات سلطة مركزية .

أما الإتجاه الثاني : فيرى إقامة دولة إتحادية لها برلمان إتحادي وهذا الإتجاه الذي تزعمه الأمير عبد الله أمير شرق الأردن .

وهناك الإتجاه الثالث : وهو الذي تم إعتناقه ويتمثل في إقامة تنظيم من شأنه تنسيق سياسات الدول العربية وإرساء التعاون فيما بينها . ولقد نادى بهذا الإتجاه كل من لبنان واليمن .

وقد اسفر مؤتمر الإسكندرية عن إتفاق عرف باسم « بروتوكول » الإسكندرية تم التوقيع عليه في يوم ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ من جانب ممثل الدول السبع التي حضرت المؤتمر .

ولقد جاء في بروتوكول الإسكندرية أن جامعة الدول العربية المقترح إنشاؤها تقوم على التعاون الإختياري بين الدول العربية وعلى المساواة فيما بينها ، وتضمن إحترام الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته ، في حدوده الحالية كما أكدت الحقوق العربية في فلسطين كذلك أعربت الدول الموقعة على

بروتوكول الإسكندرية عن أملها « في أن تراعي إنجلترا ، إلتزاماتها بوقف هجرة اليهود وبيع الأراضي لهم ، وأن تعمل على التطور بفلسطين نحو الإستقلال ولذا إقترحت إنشاء صندوق عربي وطني لشراء أراضي فلسطين ، ولم تنس أن تبدي عطفها على يهود أوروبا . ولكنها إستنكرت أن تحل مشكلتهم بمشكلة أخرى بعيدة عن العدل يكون عرب فلسطين ضحاياها .

كذلك إتفق المؤتمرون بالإسكندرية على إنشاء لجنة خاصة تسند إليها مهمة إعداد ميثاق جامعة الدول العربية . وقد إنتهت اللجنة من عملها في مارس ١٩٤٥ ، حيث عرض على ممثلي الدول الست المشتركة في المؤتمر العربي العام بمدينة القاهرة وهي العراق والمملكة العربية السعودية ولبنان وسوريا وشرق الأردن ومصر . أما اليمن فقد وقعت عليه في تاريخ لاحق في مايو سنة ١٩٤٥ وكان ذلك إيذاناً بميلاد جامعة الدول العربية .

العضوية في الجامعة العربية

تقتضي دراسة أحكام العضوية في الجامعة العربية التعرض لبحث شروط اكتساب العضوية فيها ، ثم التعرض لدراسة أحكام استمرار العضوية وما قد يطرأ من عوارض يعوق هذا الإستمرار أو يؤدي إلى إنهاء العضوية .

أولاً ـ الشروط الموضوعية لاكتساب العضوية في الجامعة العربية :

يستفاد من الفقرة الأولى من المادة الأولى من ميثاق الجامعة أن الشروط الموضوعية التي يلزم توافرها فيمن يطلب العضوية في الجامعة العربية أن تكون دولة مستقلة عربية .

١) دولة مستقلة :

لا بد لمن يطلب العضوية في الجامعة العربية أن يكون متمتعاً بوصف الدولة على نحو ما سبق ذكره عند دراستنا للأمم المتحدة أي أن تتوافر مقومات الدولة

الثلاث من شعب وإقليم وسيادة. ولقد حرص ميثاق الجامعة على إبراز صفة الإستقلال كشرط صلاحية لاكتساب العضوية في الجامعة من جانب الدولة طالبة العضوية، مع ذلك فإن الجامعة العربية قد توسعت في فهمها لمدلول الإستقلال على نحو ما فعلته الأمم المتحدة إذ اكتفت بأن تحكم الدولة نفسها حكماً ذاتياً، وأن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول.

حتى ولو لم تكن - في واقع أمرها - بعيدة تماماً عن سيطرة غيرها من الدول ومن ثم فلقد إكتسبت كل من سوريا ولبنان وشرق الأردن عضوية الجامعة عند إنشائها رغم أن هذه الدول الثلاث لم تكن حتى ذلك الوقت متمتعة تماماً بكامل إستقلالها وفاقاً للمعنى القانوني الدقيق لهذا الإصلاح.

على أنه في يونيو ١٩٧٦ ترخصت الجامعة لنفسها في الخروج عن المفهوم القانوني للدولة وذلك بقبولها إقتراح جمهورية مصر بمنح العضوية الكاملة لمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل للشعب الفلسطيني. وأوضح أن سلوك الجامعة العربية قد تأثر تماماً بالإعتبارات السياسية في هذا الصدد في فترة تستعد فيها الأمة العربية بوجه عام ودول المواجهة والفلسطينيون بوجه خاص لاحتمالات إقرار السلام في الشرق الأوسط.

٢) دولة عربية:

لم يتضمن الميثاق تعريفاً لما يعتبر من الدول متمتعاً بوصف العروبة. ولقد حاول الفقة وضع معيار لوصف العروبة فقيل بأن «المعيار السليم هو حقيقة شعور الدولة طالبة الإنضمام». فإذا كان الثابت في ضمير هذا الشعب أنه من أجزاء الأمة العربية فالدولة عربية. فإذا لم يتوافر هذا الإحساس، فليست بالعربية.... ولا يكفي في هذا المجال - أن يتكلم شعب الدولة اللغة العربية إذا كان لا يشعر بالإنتماء إلى العروبة كمفهوم قومي...»

على أننا لا نميل كثيراً إلى اعتناق معيار يستند إلى مجرد الأحاسيس،

فالمعيار يراد به عادة تميز الأمور التي قد تختلط بعضها ببعض، لذا فينبغي ان يكون على قدر معقول من الإنضباط بحيث يسهل الوقوف عليه والتحقق منه، أما معيار «الأحاسيس القومية»، فإنه يتضمن أموراً بعيدة عن الإنضباط الذي نبغيه للمعيار المنشود. وازاء ذلك لا نملك سوى القول بأن صفة العروبة بعد أمراً سياسياً بحتاً يرجع في تقريره في كل حالة على حدة إلى الجهاز المختص بقبول الأعضاء أي مجلس الجامعة. ولا بأس أن يستهدي في هذا الصدد ببعض الموجهات ـ ولا نقول ببعض المعايير كأن يتحدث شعب الدولة طالبة العضوية اللغة العربية، أو أن يكون واقعة في الإطار الإقليمي للوطن العربي الذي ينحصر في القارتين الأفريقية والآسيوية. ولعل ما يؤيد رأينا في هذا أن الصومال ـ وتأخذ حكمها جيبوتي ـ التي إكتسبت العضوية في الجامعة سنة ١٩٧٧ بعد حصولها على الاستقلال في شهر يونيو من ذات العام ـ قد أصبحت عضواً في الجامعة سنة ١٩٧٤ على الرغم من أن أنصار هذا الاتجاه لم يكونوا يعتبرونها قبيل الدول العربية بمقولة إنها لا تشعر بالانتماء إلى الأمة العربية.

ثانياً ـ الشروط الشكلية لاكتساب العضوية في الجامعة:

تتمثل الجراءات إكتساب العضوية في الجامعة العربية في أمرين:

أولهما طلب تتقدم به الدولة راغبة العضوية للأمانة العامة للجامعة متضمناً هذه الرغبة ومعلناً عن إلتزام الدولة المعنية بأحكام الميثاق بلا قيد ولا شرط.

ويقوم الأمين العام بعرض هذا الطلب في أول إجتماع عادي لمجلس الجامعة العربية، أو في إجتماع إستثنائي له إذا لزم الأمر.

ثانيهما: قرار إجماعي من جانب مجلس الجامعة بقبول الدولة عضواً فيها، وعلى الرغم من أن إشتراط الإجماع لقبول الدولة عضواً في المنتظم له ينص عليه صراحة في الميثاق، إلاّ أنه يستفاد من أن هذا الأخير قد ذكر بعض

الحالات التي يكتفي لإصدار القرارات بشأنها تحقق الأغلبية. ولم يذكر مسألة قبول العضوية من بين هذه الأمور.

ويبرر جانب من الفقه شرط الإجماع بأن المنتظمات الإقليمية ـ ومن بينها الجامعة العربية تقوم في المقام الأول على التفاهم الكامل بين أعضائها، وعلى رضاء كل منهم على الآخرين، ومن ثم لا يتصور إقحام دولة جديدة على مثل هذه المجموعة الضيقة من الدول ما لم يجمع كافة أعضائها على الترحيب بها.

عوارض العضوية في الجامعة العربية

إذا ما اكتسبت دولة ما عضوية الجامعة العربية فقد تستمر عضويتها دون أن يعترضها أي عائق (وهذا ما حدث حتى الآن لكافة أعضاء الجامعة العربية). على أنه قد يطرأ من الظروف ما قد يعترض استمرار هذه العضوية (وهو احتمال قد يأتي به المستقبل) فينهيها. ولقد بين ميثاق الجامعة العربية طريقين لذلك أولهما: الإنسحاب وثانيهما: الانفصال عن عضوية الجامعة.

الطريقة الأولى: الإنسحاب من عضوية الجامعة:

حدد الميثاق سببين لإنهاء العضوية في الجامعة العربية عن طريق الإنسحاب. السبب الأول الإنسحاب الإرادي، والسبب الثاني الإنسحاب بسبب عدم الموافقة على تعديل الميثاق.

أولاً ـ الإنسحاب الإرادي:

تنص المادة ١٨ في فقرتها الأولى من الميثاق على أنه « إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عنها على الإنسحاب قبل تنفيذه بسنة ».

ولعل الحكم الوارد في المادة المذكورة في أملته الرغبة في التوفيق بين إعتبارين:

الإعتبار الأول:

هو أن العضوية في المنتظمات الدولية عضوية إختيارية لا يمكن فرضها أو فرض استمرارها على من لا يرغب في ذلك ومن ثم فإن من حق أي دولة عضو في منتظم دولي أن تنهى بإرادتها عضويتها في المنتظم.

أما الإعتبار الثاني:

وهو صالح للمنتظم ذاته في ألاّ يفاجأ بانسحاب دولة أو أكثر من عضويته دون أن يكون على علم مسبق بذلك حتى يعد للأمر عدته هذا الإعتبار بعد أكثر لزوماً بالنسبة لمنتظم إقليمي كجامعة الدول العربية لأن العضوية فيه محدودة بحيث يؤثر في بنائه ولا شك إنسحاب دولة عضو فيه، لذا فقد أوجب الميثاق على الدولة الراغبة في الإنسحاب أن تعلن مجلس الجامعة بعزمها في موعد قدره الميثاق بسنة سابقة على إتمام الإنسحاب.

ثانياً - الإنسحاب بسبب عدم الموافقة على تعديل الميثاق:

تقضي المادة ١٩ فقرة ٣ من ميثاق الجامعة على أن الدولة التي لا تقبل التعديل (أي تعديل الميثاق) أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة.

الطريقة الثانية - الإنفصال من عضوية الجامعة العربية:

تنص المادة ١٨ من فقرتها الثانية على أن تعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة من الجامعة، وذلك بقرار يصدر بإجماع الدول عدا الدول المشار إليها ويوقع مجلس الجامعة للفصل كجزاء على عدم إلتزام الدولة العضو بأحكام الميثاق ويذهب إتجاه فقهي إلى إنتقاد جزاء الفصل من عضوية الجامعة العربية بمقولة أنه يتيح للدول المفصولة حرية تامة في التصرف خارج إطار المنتظم مما قد يؤدي إلى عرقلة العمل العربي الموحد فضلا عن تناقضه مع

إعتبار العضوية في الجامعة حق طبيعي لكل شعب عربي مستقل.

على أنه يراعي أن عقوبة الفصل في إطار الجامعة العربية هو من الأمور البالغة الصعوبة نظراً لأنه يقتضى إجماع الجامعة العربية على توقيعه وهذا ما لا يتحقق بالسهولة المتصورة. إذ يكفي أن يعترض أحد الأعضاء فقط حتى يمتنع توقيع هذا الجزاء الخطير.

أما إذا أجمع كافة الأعضاء فليس أفضل من ذلك دليلاً على خطورة العمل الذي أتته الدولة العضو ومدى إساءتها الى الجامعة وأعضائها الأمر الذى يجعل من وجودها داخل إطار الجامعة غير مجد بنفس القدر الذي توجد فيه خارجها

آثار إنتهاء العضوية في الجامعة العربية

إذا ما قررت دولة عضو في الجامعة إنهاء عضويتها عن طريق الإنسحاب وفقاً للمادة ٨ من الميثاق فإنها تظل ملتزمة بأحكام الميثاق وبالتزاماتها تجاه الجامعة طيلة مدة السنة التي نصت عليها المادة المذكورة فإذا ما إنقضت إنقطعت علاقة هذه الدولة بالجامعة العربية فهي تفقد الحقوق التي ترتبها العضوية، كما تتحلل من إلتزاماتها التي تتحمل بها بوصفها عضواً.

هذا الحكم يسري ولكن بصورة فورية في حالة إنهاء العضوية عن طريق الإنسحاب نتيجة لرفض التعديل، وإذا انتهت العضوية نتيجةلتوقيع جزاء الفصل على الدولة العضو.

وليس هناك في الميثاق ما يمنع الدولة التي تنتهي عضويتها أن تعود فتتقدم بطلب لاستعادة العضوية في الجامعة العربية.

بنيان الجامعة العربية

التكوين العضوي الحالي للجامعة العربية يعد جماعاً للأجهزة التي نص عليها

الميثاق، بالإضافة إلى الأجهزة التي أنشأتها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي المبرمة في سنة ١٩٥٠، ونعرض فيما يلي للأجهزة المنصوص عليها في ميثاق الجامعة، ثم نعرض بعد ذلك للأجهزة التي أضافتها معاهدة الدفاع المشترك.

أولاً ـ الأجهزة المنصوص عليها في الميثاق

الأجهزة التي ورد ذكرها صراحة في الميثاق تتمثل فيما يلي:

١) مجلس الجامعة.

٢) لجان فنية دائمة.

٣) أمانة عامة.

أولاً ـ مجلس الجامعة:

مجلس الجامعة هو أهم جهاز في الجامعة العربية، ولقد نصت المادة الثالثة في فقرتها الأولى من ميثاق الجامعة على أن الجهاز المذكور يتكون من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها، كذلك أضاف الملحق الأول من الميثاق حكماً مؤداه أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة، وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة إستقلاله فعلاً يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربي من فلسطين للإشتراك في أعماله.

نظام التصويت في مجلس الجامعة:

تنص المادة السابعة من ميثاق الجامعة على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس الأكثرية يكون ملزماً لمن قبله.

وإذا كان الإجماع هو ـ في الأصل ـ القاعدة العامة في التصويت بأي إجماع يقصده الميثاق: هل هو إجماع الحاضرين في اجتماع المجلس الذي تم فيه

التصويت، على معنى أنه إذا صدر من هؤلاء فهل يلزم كافة الأعضاء حتى أولئك الذين لم يحضروا؟ أن إستقراء ميثاق الجامعة يشير لنا الى حرصه على تأكيد سيادات الدول الأعضاء في الجامعة الأمر الذي يستبعد معه أن يكون الإجماع المقصود هو إجماع الحاضرين في الجلسة التي صدر فيها القرار، ويصبح التفسير الأقرب إلى روح الميثاق هو أن القرار الملزم لجميع الدول الأعضاء هو الذي نال رضاهم جميعاً أما عند التصويت. أو عن طريق القبول اللاحق فمن لم يوافق منهم عليه لا يلزم به.

وعلى أية حال. فلقد أصدر مجلس الجامعة قراراً تفسيرياً للمادة ٧، هو القرار رقم ٢٧٠٨ بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٧١ يقتضي بأن قاعدة الإجماع المنصوص عليها يقتصر تطبيقها على المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب.

وإذا كانت قاعدة الإجماع هي القاعدة العامة في التصويت فإنا نجد أن الميثاق قد اكتفى بالأغلبية لإصدار القرارات الخاصة ببعض الأمور سواء كانت الأغلبية البسيطة أم الأغلبية المدعمة (أغلبية الثلثين).

فمن بين الأمور التي يكتفي فيها بالأغلبية البسيطة لإصدار القرارات بشأنها إقراراً ميزانية الجامعة، ووضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة وشؤون الموظفين، وتقرير فض أدوار الإنعقاد (م/١٦) ومن الأمور التي يشترط فيها الأغلبية المدعمة: تعيين الأمين العام للجامعة حيث يشترط في هذا الصدد قرار صادر بأغلبية الثلثين (م/١٢) وتعديل الميثاق (م/١٩).

إختصاص مجلس الجامعة:

تنص المادة الثالثة في فقرتها الثانية على أنه «وتكون مهمته (أي مهمة مجلس الجامعة) تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة

فيها من إتفاقيات في الأمور المشار إليها في المادة السابقة.

ويستفاد من نص المادة المذكورة أن الميثاق أسند إختصاصاً شاملاً لمجلس الجامعة لكي يقوم بتنفيذ الأهداف التي قامت هذه الأخيرة من أجل تحقيقها والمشار إليها في المادة الثانية من الميثاق والتي تتمثل كما سبق أن أشرنا من قبل - في توثيق الصلات بين الدول الأعضاء في المجالات السياسية والفنية. وكذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من العمل على حل المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية وقد أضافت الفقرة الثانية من المادة الثالثة أنه يدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ في المستقبل لكافة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الإقتصادية والإجتماعية.

كذلك أناط الميثاق الجامعة بالمجلس إختصاص تعيين الأمين العام للجامعة العربية (م/١٢). وهذا فضلاً عن طائفة من الإختصاصات الإدارية مثل الموافقة على ميزانية الجامعة وتحديد نصيب كل دولة من دول الجامعة في نفقاتها (م/١٣). ووضع النظام الداخلي للمجلس نفسه وللجان وللأمانة العامة (م/١٦ جـ).

ثانياً - اللجان الفنية الدائمة

تكوينها:

تنص المادة الرابعة من ميثاق الجامعة على أن تؤلف لكل من الشؤون المبنية في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون مداه، وصياغتها في شكل مشروعات إتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة. ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها إشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل.

وتتكون هذه اللجان من ممثلين عن دول الجامعة العربية. ومع هذا فإنه يجوز اشتراك ممثلين عن دول عربية أخرى غير الدول الأعضاء بناء على قرار مجلس الجامعة. ولعل الحكمة من وراء ذلك هي إتاحة الفرصة لكافة الأقطار العربية - بقطع النظر عن عضويتها في الجامعة - في الإشتراك في النشاط الفني الذي تقوم به هذه اللجان تعمياً للفائدة التي تجنى من وراء هذا النشاط.

ولقد قامت هذه اللجان بجهد ملموس في ميادين التعاون بين الدول العربية في الميادين المشار إليها في المادة الثانية والمتعلقة بالنشاط الإقتصادي والمالي، والموصلات والشؤون الثقافية وشؤون الجنسية وجوازات السفر والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين والشؤون الإجتماعية والشؤون الصحية.

ولقد أعدت هذه اللجان العديد من الإتفاقيات المتعلقة بأوجه النشاطات المذكورة كذلك فإنها قامت بإعداد مشروعات قرارات وتوصيات في هذه المجالات لعرضها على مجلس الجامعة لإقرارها.

وتصدر القرارات من هذه اللجان بأغلبية أصوات الدول الأعضاء الحاضرين ولا يكون إجتماعها صحيحاً إلاّ إذا حضره أغلبية الأعضاء.

ثالثاً - الأمانة العامة

تكوين الأمانة العامة:

الأمانة العامة للجامعة العربية تتكون من الأمين العام ومن عدد من الموظفين وفق حاجة المنتظم.

الأمين العام:

على غرار ما سبق أن أشرنا عند دراستنا للأمين العام في الأمم المتحدة نجد أن الأمين العام للجامعة العربية هو أيضاً الموظف الإداري الأكبر في الجامعة كذلك فإنه لا يعد ممثلاً لأية دولة عضو في الجامعة ولا يتلقى تعلياته من أي منهما وإنما هو ممثل الجامعة والناطق باسمها، ويعمل لحسابها، كما انه يدين

بالولاء الوظيفي لها وحدها. ولعل ذلك يبدو واضحاً من صيغة القسم الذي يؤديه الأمين العام أمام مجلس الجامعة عند تقلده لمنصبه حيث يقول فيه « أقسم أن أكون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأن أؤدي أعمالي بالذمة والشرف.

ويرى إتجاه فقهي أنه « على الرغم من وجود بعض القصور في صيغة هذا القسم بمقارنتها بنص القسم الذي يقوم بإدائه الأمين العام للأمم المتحدة... إلاّ أن العبرة ليست بالنصوص الجامدة، وإنما بالهدف الذي يكمن ورائها وهو في هذه الحالة التأكيد على أن يكون ولاء الأمين العام خالصاً للجامعة وليس تحديد مسؤوليات معينة يقوم بها... » ومن هنا فإن صيغة هذا القسم قد تكون كافية لتحقيق الهدف المشار إليه. كذلك فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من لائحة شؤون موظفي الجامعة هذا المعنى حيث نصت على أنه « ليس للأمين العام ولا لموظفي الأمانة أن يطلبوا أو يتلقوا أثناء تأديتهم واجباتهم الرسمية تعليمات من أي حكومة أو أي سلطة غير الجامعة ».

تعيين الأمين العام:

يتم تعيين الأمين العام - وفقاً لما جاء في نص المادة الثالثة عشرة من الميثاق بقرار من مجلس الجامعة العربية يصدر بأغلبية ثلثي دول الجامعة، وعلى ذلك لا يكفي أن يصدر قرار التعيين بأغلبية ثلثي الحاضرين في الجلسة التي يتم فيها التصويت إذا كان من صوت لصالح القرار أقل من أغلبية ثلثي كل دول الجامعة.

اختصاصات الأمين العام:

يمكن تصنيف اختصاصات الأمين العام إلى اختصاصات إدارية وأخرى سياسية.

فأما الاختصاصات الادارية: فمنها ما هو مالي كإعداد الميزانية للمنتظم وعمل الحساب الختامي للمنتظم. ومنها ما هو فني مثل اعداد التقارير عن أعمال الأمانة العامة.

ومنها الإختصاص باتخاذ الإجراءات التنظيمية اللازمة لانعقاد هيئات الجامعة كدعوة مجلس الجامعة للإنعقاد، وإعداد جدول الأعمال، ودعوة المجلس الإقتصادي إلى الإجتماع ومنها إختصاص متعلق بالتنسيق بين أعمال الجامعة العربية وأعمال الهيئات والأجهزة الدولية العربية كالتنسيق مع الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.

ومنها الإختصاص بإيداع المعاهدات والإتفاقات التي تعقد بين دول الجامعة بعضها ببعض وبينها وبين الدول الأخرى وذلك تطبيقاً للمادة السابقة من الميثاق التي تنص على أن تودع الدول المشتركة في الجامعة الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والإتفاقات التي عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها.

٣) الإختصاصات الإعلامية:

سواء كان إعلاماً داخل البلادالعربية أو خارج هذه البلدان. ففيا يتعلق بالإعلام داخل البلاد الدول العربية فإنه قد ينصرف إلى الإعلام بالجامعة ذاتها ونشاطها، كما قد ينصرف إلى الدعاية القومية العربية والدعاء للوحدة فيما بين الدول العربية.

وفيا يتعلق بالإعلام الخارجي فينصرف إلى إنشاء كافة الأجهزة والمكاتب التي تعمل بالدعاية للجامعة ولأهدافها ولشرح القضايا العربية والرد على أية معلومات أو دعايات معادية.

ثانياً ـ الإختصاصات السياسية للأمين العام:

إلى جانب الإختصاصات الإدارية السابق الإشارة إليها يقوم الأمين العام بجموعة من الإختصاصات السياسية. ومع هذا فإن ميثاق الجامعة العربية لم يقم بتحديد واضح للأمور السياسية التي تدخل في إختصاص الأمين العام بالنسبة للجامعة:

فمن ناحية نجد أنه يمثل الجامعة ويتكلم باسمها سواء في مواجهة الدول

الأعضاء في الجامعة أو بالنسبة للدول أو المنتظمات الدولية الأخرى في كل حالة يراد فيها معرفة وجهة نظر الجامعة بصدد أمر من الأمور، أو في زيارة يقوم بها لدولة ما أو هيئة أو منتظم دولي معين أو مؤتمر دولي ما

ومن ناحية أخرى فقط أنيط به دوراً متزايد الأهمية في إطار علاقات الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية بعضها ببعض، أو بينها وبين الجامعة ولعل أهم مثل يمكن أن يضرب في هذا الصدد هو دور الأمين العام لتسوية الأزمة العراقية الكويتية الناشئة عن إدعاء العراق بأن الكويت جزء منها إذ بذل الأمين العام آنذاك مساعٍ لدى الدول المعنية لتسوية الأزمة، كذلك فقد قام بدور أساسي في تشكيل قوات الطوارىء العربية التي نزلت في الكويت محل القوات البريطانية التي جاءت بناء على طلب أمير الكويت للدفاع عنها ضد التدخل العراقي المحتمل.

الإدارات التابعة للأمانة العامة:

تتكون الأمانة العامة من عدة إدارات هي:

- إدارة السكريتارية.
- الإدارة السياسية.
- أمانة الشؤون العسكرية.
- الإدارة القانونية.
- إدارة الشؤون الإقتصادية والمواصلات.
- إدارة الشؤون الإجتماعية والصحية.
- إدارة الإستعلامات والنشر.
- إدارة الشؤون الثقافية.
- إدارة شؤون فلسطين المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل.

ويلاحظ أن مجلس الجامعة يستطيع إنشاء إدارات أخرى وفق ما تكشف عنه حاجات العمل في الجامعة.

الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها العاملون في إطار الجامعة:

ويستفاد من هذا النص أن هناك طوائف ثلاث تتمتع بالإمتيازات وبالحصانة الديبلوماسية أعضاء مجلس الجامعة، وأعضاء لجان الجامعة، والموظفون الذين ينص عليهم النظام الداخلي.

ولا تثور صعوبة حول منح الإمتياوات والحصانات الديبلوماسية لمندوبي الدول لدى المجلس ولدى اللجان الخاصة، ذلك أن صفتهم التمثيلية تقتضي مثل هذا المنح.

أما بالنسبة لموظفى الجامعة فإن الأمر يحتاج إلى شيء من التفصيل ذلك أن هناك قدراً من الحصانات والإمتيازات يشترك فيه جميع من يعمل لحساب الجامعة العربية أياً كانت درجته الوظيفية، على أن هناك قدراً من الحصانات والإمتيازات لا يتمتع بها سوى من كان على مستوى معين من الدرجة الوظيفية.

١ - الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها كافة موظفي الجامعة:

يتمتع كافة موظفي الأمانة العامة في الجامعة العربية بعدة حصانات وامتيازات بعضها قضائي حيث يتمتع خضوعهم للإختصاص القضائي الوطني لمساءلتهم عن التصرفات التي تصدر عنهم أثناء تأديتهم لأعمالهم وبعضها مالي حيث يتمتعون بعدة إعفاءات مالية مثل الإعفاء الضريبي على مرتباتهم والمكافآت التي يتقاضوها من الجامعة على أن الإعفاء لا يمتد الى غير ما ذكر من دخول.

ويمكن أن يضاف إلى الإمتيازات التي يتمتع بها موظفو الأمانة العامة الإعفاء من إذاء الخدمة الوطنية بشرط أن يدرج ضمن كشوف خاصة يعدها الأمين ويعتمدها من الحكومة صاحبة الشأن (أي حكومة الدولة التي يتمتع الموظف بجنسيتها).

وهناك إمتيازات يتمتع بها الموظفون الذين لا يدخلون طائفة الموظفين المذكورين في الحالة السابق. وعندئذ فإن ما يتمتعون به من إمتيازات يقتصر على تأجيل تنفيذ إلتزاماتهم بإداؤ الخدمة الوطنية كلما دعت حاجة العمل إلى جهودهم. ويكون على الأمين العام أن يطلب ذلك من المحكمة المعنية ويكون على هذه الأخيرة الإستجابة عندئذ لهذا الطلب.

كذلك هناك طائفة من الإمتيازات لا يتصور أن يتمتع بها سوى الوطنيون الذين لا يحملون جنسية دولة المقر مثل القواعد الخاصة بقيد الأجانب وإجراءات الإقامة الهجرة والتسهيلات التي تمنح لهم عند عودتهم لأوطانهم وكذلك الرسوم الجمركية عن الأمتعة والأودات التي يحملونها معهم عند استلامهم لأعمالهم في دولة المقر.

٢ - الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها كبار موظفي الجامعة:

يقصد بكبار موظفي الأمانة العامة أمين عام الجامعة والأمناء المساعدون... والمديرون الأوائل والثواني. وهؤلاء يتمتعون بحصانات قضائية فيما يصدر عنهم - بصفتهم الرسمية - من أقوال وأفعال. وبحصانة مالية كالاعفاء من ضرائب الدخل. والاعفاء من الخدمة الوطنية بشروط معينة.

ثانياً: الأجهزة المنصوص عليها في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي

جاءت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي المبرمة في أبريل سنة ١٩٥٠ كمحاولة لسد أوجه القصور التي شابت ميثاق الجامعة العربية خاصة في المجالين الدفاعي والإقتصادي. ولقد استحدثت - تحقيقاً لهذا الغرض - مجموعة من الأجهزة التي أضيفت إلى بناء الجامعة العربية، منها ما يعمل في مجالات

الأمن والدفاع، ومنها ما يتوافر على تحقيق التعاون الإقتصادي فيما بين الدول الأعضاء.

وندرس فيما يلي - في عجالة - أوجه القصور التي شابت الميثاق في المجالين المذكورين وكيف حاولت المعاهدة - بما أنشأته من أجهزة - أن تسد هذا النقص.

١) التعاون العربي في المجال الدفاعي والأجهزة المتعلقة به الأمن الجماعي في إطار الجامعة العربية:

على الرغم من أن ميثاق الجامعة العربية قد تصور وقوع وخشية وقوع) حالة من حالات العدوان تكون ضحيتها دولة أو أكثر من دول الجامعة العربية سواء كان العدوان واقعاً من جانب دولة عضو في الجامعة العربية أم لا، وعلى الرغم من أنها سند إختصاصاً لمجلس الجامعة العربية للتصدي لبحث الموقف الذي يخلقه العدوان وتقرير التدابير اللازمة لذلك، إلا أن الميثاق لم ينص على ماهية هذه التدابير ويرى البعض أن إغفال الميثاق لذكر هذه التدابير جاء مقصوداً، وذلك لعدم إمكان تحديدها بصورة حصرية من جهة ولعدم التقد بأنواع خاصة منجهة أخرى... ولا بد بسبب ذلك أن تكون للمجلس حرية واسعة في تحديد التدابير التي سوف تتبع لمواجهة المعتدي أو على الأقل لزجره عن الإستمرار في إعتداءاته على أن الفقه ينتقد هذا الإغفال من جانب ميثاق الجامعة العربية لأنه «يجعل إمكانية دفع العدوان، وفقاً لميثاق الجامعة العربية أمراً بعيد الإحتمال ويبدو ذلك جلياً» إذا راعينا عدم إلتزام الدول الأعضاء بإعداد خطط سابقة لمواجهة الإعتداءات المحتملة وعدم وجود الأداة الفنية والحربية القادرة على تنفيذ هذه الخطط. ولهذا لم يكن غريباً أن تفشل الجامعة العربية في قمع العدوان على فلسطين في سنة ١٩٤٩ والإشتراك في قمع العدوان على مصر في سنة ١٩٥٦.

ولعل ذلك كان السبب في عدم الاعتراف الأمم المتحدة بالجامعة العربية

كمنتظم إقليمي بالمنعى الذي نص عليه ميثاق الأمم المتحدة لأنها لم تكن مودة بترتيبات لحفظ الأمن الإقليمي.

ولقد رغبت الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية في تلافي أوجه القصور في ميثاق الجامعة العربية المتعلق بالأمن الجماعي كذلك حرصت على أن تسد الثغرة التي أدت إلى عدم إعتراف الأمم المتحدة بها كمنتظم إقليمي، فأبرمت فيما بينها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي في ١٦ يونيو سنة ١٩٥٠ وجاء في ديباجة هذه المعاهدة أن الغاية من وراء إبرامها هي «تحقيق الدفاع المشترك عن كيان (الشعوب العربية) وصيانة الأمن والسلم وفقاً لمبادىء ميثاق الجامعة العربية وميثاق الأمم المتحدة ولأهدافها وتعزيز الإستقرار والطمأنينة وتوفير أسباب الرفاهية والعمران في بلادها.

والتأمل في أحكام المعاهدة المذكورة نجد أنها تضمنت جانبين أحدهما وقائي يتمثل في العمل في فض جميع المنازعات التي تكون إحدى الدول العربية الموقعة عليها طرفاً فيها بالطرق السلمية، سواء في علاقاتها المتبادلة أو في علاقاتها مع الدول الأخرى وثانيهما علاجي حيث تضمنت المعاهدة أحكاماً تقرر ما ينبغي عمله عند وقوع العدوان على إحدى الدول المتعاقدة.

أولاً ـ حل المنازعات بالطرق السلمية:

تنص المادة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي على أن تؤكد الدول المتعاقدة حرصاً منها على دوام الأمن والسلام، واستقرارها وعزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو علاقاتها مع الدول الأخرى.

وعلى الرغم من إقرار مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الدولية إلاّ أن المعاهدة جاءت خالية من بيان الوسائل الواجب إتباعها في هذا الصدد، الأمر الذي ألقى على الأمين العام عبئاً كبيراً في بذل مساعيه الحميدة لتحقيق هذه

الغاية، وكان حظه في هذا الصدد مزيجاً من النجاح والفشل ومن هنا فإن الفقه ينادي بتأكيد وتدعيم إجراءات التسوية السلمية للمنازعات التي تكون إحدى الدول المتعاقدة طرفاً فيها وذلك بجعل التحكيم الذي يقوم به مجلس الجامعة العربية إلزامياً وإنشاء محكمة العدل العربية.

ثانياً ـ مواجهة العدوان:

تضمنت إتفاقية الدفاع المشترك أحكاماً تتعلق بمواجهة العدوان المسلح الذي يقع على إحدى أو بعض الدول المتعاقدة سواء من جانب أحد الأطراف الأخرى في المعاهدة، أو كان من جانب دولة خارجية، فمن ناحية اعتبر أطراف المعاهدة أن العدوان الواقع على إحدى الدول الأطراف عدواناً عليها جميعاً، وفي ذلك تنص المادة الثانية في فقرتها الأولى.

ثم قررت الفقرة الثانية من نفس المادة إلتزاماً على الدول الأطراف بالمبادرة إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها وإتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة ذلك عن طريق التشاور بينها وتعبئة طاقتها الدفاعية وتوحيد خططها ومساعيها لاتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف (المواد ٣، ٤).

وعلى الرغم من أن المعاهدة المذكورة قد تضمنت نصاً يقرر إنشاء قيادة عسكرية موحدة دائمة تضم ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (م/٥) إلا أن هذه الهيئة لم تظهر إلى حين الوجود إلا في سنة ١٩٦٤ في أعقاب مؤتمر القمة العربي الأول « حيث وافق ملوك ورؤساء الدول العربية على إنشاء قيادة عربية واحدة تحمى المشروعات العربية على أن تشترك الدول العربية في نفقات هذه القيادة وما تتضمنه أعمالها من تعزيزات عسكرية للدول المتاخمة لإسرائيل وهي سوريا ولبنان والأردن.

وقد إنضمت الدول العربية الباقية - في مؤتمر القمة الثاني الى القيادة المشتركة إظهاراً للتضامن العربي في صورة أكثر إكتمالا .

الاجهزة المنبثقة عن معاهدة الدفاع المشترك

١) مجلس الدفاع المشترك :

ويتكون هذا الجهاز من وزراء الخارجية والدفاع في الدول الأطراف في المعاهدة وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي أعضائه.

نص الملحق على أن يكون أعضاؤها ممن يتمتعون بالجنسية الأصلية لإحدى الدول المتعاقدة ويتم إنتخاب رئيسها من بين أعضائها الذين تتوافر لهم رتبة «ضابط عظيم» أي من الضباط القادة ويكون إنتخابه لمدة عامين (البند الرابع من المحلق).

أما فيما يتعلق باختصاصاتها: فقد نص الملحق على أنها تختص بإعداد الخطط العسكرية لمواجهة العدوان كما أنها تقدم الإقتراحات في شأن تنظيم وحجم قوات الدول، المتعاقدة والتدابير الكفيلة برفع الكفاءة العسكرية لقواتها المسلحة. وتقدم المقترحات في شأن أفضل وسائل تعبئة موارد الدول المتعاقدة لصالح المجهود الحربي كما أنها تقوم بتنظيم تبادل البعثات التدريبية وإجراء المناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وتقدم المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول... المتعاقدة وإمكانياتها الحربية كما تحدد لكل دولة متعاقدة ما يطلب منها لتنفيذ المعاهدة المذكورة.

ومقر اللجنة العسكرية هو القاهرة، ولكن يجوز أن تنعقد في أي مكان آخر تعينه.

ثانياً: التعاون العربي في المجال الإقتصادي والأجهزة المتعلقة به:

سبقت الإشارة إلى أن الميثاق تضمن عدة نصوص متعلقة بالنشاط

الإقتصادي كما نص على أن التعاون بين دول الجامعة في المجال الإقتصادي يعتبر من بين الأهداف التي تسعى جامعة الدول العربية لتحقيقها. ومن ناحية أخرى فإن معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الإقتصادي قد تضمنت شقاً بين أحكام وأسلوب التعاون بين الدول العربية في المجال الإقتصادي.

والواقع أن الدول العربية تجد نفسها في اشد الحاجة إلى التعاون الإقتصادي فيما بينها وذلك لعدة أسباب منها أنها، لا تملك بمفردها من الموارد والإمكانيات وتكامل عناصر الإنتاج بحدودها الراهنة ما تمكنها من أن تحقق لسكانها رخاء حقيقياً مستمراً أو قوة إقتصادية كبيرة على الصعيد العالمي بالإضافة إلى ذلك فإن الدول العربية وجدت نفسها والى وقت قريب - في موقف إقتصادي تابع لاقتصاديات الدول الغربية لا تستفيد من إزدهاره ولكنها تنتكس بانتكاسته. كذلك فإن المنتجات العربية التي تعتمد عليها في تجارتها الخارجية تأتي تعتمد عليها في تجارتها الخارجية تأتي في موقف المتنافس حيث تفتقد الدول العربية إلى التكامل الإقتصادي فيما بينها، وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى تخفيض العائد من وراء هذه المنتجات، خاصة إذا عرفنا صعوبات تسويق مثل هذه المنتجات المتنافسة وتحكم الدول المستوردة لها في أسعارها بما يكفل لها أقل سعر ممكن.

وأزاء هذه الإعتبارات فقد سعت دول الجامعة العربية إلى التخلص من مثل هذا الوضع واتخذت في سبيل ذلك عدة خطوات لإرساء الوحدة الإقتصادية فيما بينها وكان أهمها:

أولاً - إنشاء المجلس الإقتصادي المشترك:

حينما أبرمت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي كان من بين أغراضها العمل على «إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها» وذلك عن طريق تعاون الدول المتعاقدة على النهوض

إقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية وبوجه عام على تنظيم نشاطها الإقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من إتفاقيات خاصة لتحقيق هذه الأهداف (م/٧ من المعاهدة).

ولقد نصت الإتفاقية في مادتها الثامنة على إنشاء مجلس إقتصادي يضم وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الإقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكي تقترح على دول الجامعة ما يراه كفيلاً بتحقيق الأغراض المذكورة في المادة السابعة.

ثانياً ـ إتفاقية الوحدة الإقتصادية بين دول الجامعة:

وإتفقت الدول العربية في يونيو سنة ١٩٥٧ على إقامة الوحدة الإقتصادية فيما بينها على نحو متدرج. وقد نصت المادة الأولى من هذه الإتفاقية على الأهداف التي تصورتها المعاهدة والتي تتمثل في ضمان حرية إنتقال رؤوس الأموال من بلد إلى آخر وضمان حرية إنتقال الأشخاص والبضائع والمنتجات الوطنية. وحرية الإقامة والعمل وممارسة النشاط الإقتصادي وحرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافىء والمطارات المدنية وحقوق التملك والإيصاء والإرث. ولتحقيق هذه الأهداف كان لا بد من إلتزام بإزالة الحواجز الجمركية وإصدار التشريعات اللازمة لتوحيد قواعد النقل والترانزيت وتنسيق السياسات المالية والنقدية والضرائبية.

ولقد أنشأت المعاهدة مجلساً أطلعت عليه « مجلس الوحدة الإقتصادية » وجعلت القاهرة مقراً له وتمثل فيه كافة الدول الأطراف في المعاهدة وتصدر قراراته بأغلبية الثلثين.

المبحث الثاني

البابا

التطور التاريخي للمركز الدولي للبابا:

لعبت الكنيسة الكاثوليكية ممثلة في البابا دوراً بالغ الأهمية في السياسة الأوروبية خلال القرون الوسطى، ذلك أن البابا كان يمارس آنذاك سلطة زمنية حقيقية - باعتباره رأس دولة - في مدينة روما وبعض المقاطعات الإيطالية الساحلية - بينما كان يمارس سلطة روحية على بقية دول وإمبراطوريات أوروبا. وقد كان من الشائع القول بأن البابا يصنع الملوك.

والواقع أن هذا القول لم يكن ينصرف فحسب الى واقعة أن البابا هو الذي كان يرأس عادة مراسم تنصيب ملوك فرنسا وإنما كان ينبغي أن يحوز الملك والإمبراطور رضاء البابا لكي يصبح ملكاً، أو لكي يستمر في الملك.

والبابا لم يقتصر على مجرد السلطة الدينية على رعايا الكنيسة الكاثوليكية وإنما كان يتدخل في شؤون دول أوروبا بدعوى الحفاظ على وحدة الدين الكاثوليكي ولم تكن هذه الأمور كلها - بطبيعة الحال - ذات صيغة دينية.

ونتيجة لتنازع السلطات الزمنية للأباطرة والملوك والسلطة الزمنية - الدينية للبابا عرف تاريخ العلاقات الدولية العديد من المنازعات التي وصلت الى حد الحروب ما بين مؤيد ومعارض للبابا. بل أن ذلك الأخير دخل في حروب مع العديد من ملوك أوروبا لتأكيد مركزه كملك للملوك.

واستمر نفوذ البابا قوياً طيلة العصور الوسطى ولكنه أخذ في الأفول دون أن يقضي عليه تماماً ذلك أن تأثيره ظل ملحوظاً على الدول الكاثوليكية حتى القرن التاسع عشر.

وفي سنة ١٨٧٠ دخلت الجيوش الإيطالية إلى روما وأعلنت ضمها الى المملكة الإيطالية كما جعلت روما عاصمة إيطاليا منذ ذلك التاريخ.

وفي ١٨٧١ أصدرت إيطاليا قانون إسمه قانون الضمان « إعترفت فيه بأن ذات البابا مصونة لا تمس، وإنه يملك تبادل المبعوثين الديبلوماسيين مع الدول الأجنبية ويوجب تمتع هؤلاء بسائر الحصانات والإمتيازات الديبلوماسية.

وفي سنة ١٩٢٩ تم إبرام معاهدة لاتران بين الحكومة الإيطالية الفاشية وبين البابا نظم فيه بصورة نهائية المركز الدولي للبابا وحددت علاقته بالدولة الإيطالية كما أكدت ما سبق أن تضمنه قانون الضمان من قواعد.

ويلاحظ أن شخصية البابا الدولية لم تكن تستمد مصدرها من قانون الضمان الذي أصدرته الحكومة الإيطالية وإنما كانت تستند على العرف الدولي الذي أعطاه بصفته رئيساً لكنيسة الكاثوليكية بعض الإختصاصات الدولية المحددة كتبادل المبعوثين أو عقد المعاهدات. وهو يباشر هذه الإختصاصات بقصد رعاية المصالح الكاثوليكية ومن ثم لا يملك البابا الإشتراك في المؤتمرات التي تناقض فيها المصالح المادية فقط لأنه ليس رئيساً لدولة. ويلاحظ من ناحية أخرى أن السيادة الإقليمية التي تقررت للبابا على مدينة الفاتيكان بمقتضى معاهدة لاتران سنة ١٩٢٩ يقصد منها فقط تمكينه من مباشرة إختصاصاته كرئيس للكنيسة الكاثوليكية ولا يترتب عليها اعتبار هذه المدينة دولة مستقلة.

وإزاء الطبيعة الخاصة التي يتميز بها بابا الكنيسة الكاثوليكية فإنه وإن اعتبر طرفاً في العلاقات الدولية، وإذا كان له أثر على جانب معين من الأهمية إلا أن هذه الأهمية تستمد من رئاسته الروحية دون أن تمتد إلى المصالح الدنيوية. ومن الملاحظ أن الفاتيكان يلعب دوراً كلما تعلق الأمر بأمور إنسانية أو إجتماعية كمشكلة الفقر في العالم. أو كلما تعلق الأمر ولو بصورة غير مباشرة ـ بمشكلة دينية كاهتمام البابا بوضع مدينة القدس.

تم بحمد الله.

الفهرس

القسم الأول

القسم الثاني